

BAB II

NEGARA HUKUM, PERADILAN TATA USAHA NEGARA DAN KEWENANGAN PEMERINTAH

A. Negara Hukum

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu harus berkembang mengikuti perkembangan sejarah manusia. Sejarah perkembangan politik dan hukum, pada dasarnya yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum. Konsep negara hukum mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke 19 dan awal abad ke 20. Di Eropa Barat *Kontinental*, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menyebutnya dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan dinegara-negara *anglo saxon*, A.V Dicey menggunakan istilah *rule of law*. Seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya, unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl, dua unsur diantaranya merupakan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Immanuel Kant, yaitu : (1) Adanya perlindungan terhadap hak-hak manusia; (2) Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.⁵⁰

Unsur-unsur *rule of law* menurut A.V. Dicey sebagaimana yang dikutip oleh S.F Marbun,⁵¹ adalah sebagai berikut:

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*);

⁵⁰ Moh. Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, Hlm. 132.

⁵¹ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara.....Op.Cit*, Hlm. 9.

2. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by ordinary law courts*);
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form parts of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the countries*).

Pada Konsep Negara hukum (*rechtsstaat*) kemudian dikembangkan oleh S.W. Couwenberg menjadi sepuluh unsur, yaitu:⁵²

1. Pemisahan antara negara dan masyarakat sipil, pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan dan pemisahan antara hukum publik dan hukum privat.
2. Pemisahan antar negara dan gereja.
3. Adanya jaminan dan hak-hak kebebasan sipil.
4. Persamaan terhadap undang-undang.
5. Adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar system hokum.
6. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika dan sistem *checks and balances*.
7. Asas legalitas.
8. Ide tentang aparatpemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral.
9. Prinsip perlindungan bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak dan berbarengan dengan prinsip tersebutdiletakkan prinsip tanggung gugatnegara secara yuridis.
10. Prinsip pembagian kekuasaan, baik yang bersifat territorial maupun vertikal.

Berdasarkan konsep negara hukum tersebut, Indroharto menyatakan bahwa menurut hukum positif yang berlaku memang telah diletakkan prinsip-prinsip dasar cita-cita negara hukum seperti:

1. Asas legalitas, dimana pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hokum
2. Dihormatinya hak-hak manusia yang tercermin dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tentang kebebasan beragama yang merupakan salah satu hak yang paling asasi diantara hak-hak asasi manusia.

⁵² Ibrahim R, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislative Dan Eksekutif Dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003, Hlm. 22.

3. Pembagian kekuasaan negara dan wewenang pemerintah menurut undang-undang dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan artinya kekuasaan Negara tidak dikonsentrasikan dalam satu tangan, melainkan berada dalam berbagai macam tangan aparat-aparat kenegaraan yang selalu menjaga terlaksananya roda pemerintahan ini selalu dalam keadaan keseimbangan dan saling mengawasi.
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas, yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah seperti yang telah diatur dalam undang-undang dasar 1945 maupun Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 dimana suatu perbuatan pemerintah dapat diajukan kemuka pengadilan untuk dinilai apakah perbuatan yang bersangkutan itu bersifat melawan hukum atau tidak.⁵³

Sedangkan pada demokrasi Islam, yang merupakan prinsip-prinsip dalam menjalankan kehidupan bernegara yang mendapat landasan dari ajaran Islam, dan prinsip tersebut meliputi;⁵⁴ *Pertama*, Prinsip kekuasaan sebagai amanah; *kedua*, Prinsip musyawarah; *ketiga*, Prinsip keadilan; *keempat*, Prinsip kesamaan; *kelima*, Prinsip pengakuan dan perlindungan HAM; *keenam*, Prinsip peradilan bebas; *ketujuh*, Prinsip perdamaian; *kedelapan*, Prinsip kesejahteraan dan ketaatan rakyat.

Berkaitan dengan uraian tersebut, asas legalitas dan kekuasaan kehakiman memegang peranan penting dalam sebuah negara hukum. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan dengan bebas tanpa dipengaruhi oleh pihak manapun, berdiri pada posisi netral tidak boleh memihak, dan menempatkan semua orang sama dimata hukum. Menanggapi hal tersebut Soetandyo Wignjosoebroto berpendapat, mengutip pandangan aliran *positivisme*, bahwa orang hanya berpolemik tentang *rechtsstaat*, namun tidak sampai menerjemahkan dan mengartikan *rechtsstaat* sebagai negara hukum dan tidak sampai mempersoalkan ikhwal hakikat dan status

⁵³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang.....*, Op.Cit, Hlm. 38.

⁵⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, Hlm. 64.

hukumnya itu sendiri. Oleh karena itu, ia mengartikan negara hukum sebagai negara yang menata seluruh kehidupan di dalamnya berdasarkan atas aturan-aturan hidup yang telah dipositifkan secara formal sebagai undang-undang. Oleh sebab itu, telah berkepastian sebagai satu-satunya hukum yang berlaku di suatu wilayah suatu negeri.⁵⁵

Prinsip negara hukum yang meletakkan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan terpisah dengan lembaga lainnya, didasari adanya pemikiran yakni;

1. Pemegang kekuasaan kehakiman harus netral terhadap segala bentuk sengketa antara pemegang kekuasaan dan rakyat. Karenanya kekuasaan kehakiman harus lepas dari pengaruh kekuasaan lainnya.
2. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang lemah dibanding kekuasaan legislatif dan eksekutif. Maka perlu penguatan secara normatif, misalnya larangan segala bentuk campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman.
3. Kekuasaan kehakiman akan menjamin tidak dilanggarnya prinsip setiap kekuasaan tunduk pada hukum.
4. Dalam konteks demokrasi, untuk menjamin terlaksananya undang-undang sebagai wujud kehendak rakyat, diperlukan badan netral yaitu kekuasaan kehakiman yang mengawasi, menegakan atau mempertahankan undang-undang.⁵⁶

Dengan demikian dapat dipahami bahwa, unsur esensial dari sebuah negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka serta adanya pemisahan kekuasaan. Ajaran pemisahan kekuasaan yang kemudian diterapkan pada kekuasaan mengadili secara terpisah sehingga dapat memberikan jaminan

⁵⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalah*, Elsam, Jakarta, 2002, Hlm. 474.

⁵⁶ Efendi Ibnususilo, *Perspektif Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*, Jurnal Mahkamah Nomor 1 Vol. 3 April 2011, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Hlm. 1.

terhadap setiap kebebasan individu dan serta mencegah kesewenang-wenangan dari badan dan atau pejabat negara.

Secara konstitusional, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana yang telah tertuang pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Karakter negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila yang meliputi keserasian hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat berdasarkan hukum. Hubungan fungsional yang proporsional tersebut dapat dilihat dari prinsip-prinsip penyelenggaraan sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.

Sebagai salah satu unsur penting dalam setiap pengakuan negara hukum, diakuinya eksistensi kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka dari kekuasaan lainnya. Jaminan kekuasaan kehakiman tersebut secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah ditentukan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh lembaga sebuah Lembaga Mahkamah Agung serta badan peradilan yang berada di bawahnya, baik yang terdapat pada peradilan umum, pada peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha Negara⁵⁷ dan dilakukan juga oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

⁵⁷ Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

B. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

1. Tujuan Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara

Seiring dengan meningkatnya tugas pemerintah yang kian hari semakin kompleks dalam mengatur kehidupan masyarakat, berwujud keterlibatan aktif pemerintah yang mencakup dari setiap ranah aktifitas warga masyarakat. Keterlibatan pemerintah yang berlandaskan hukum, merupakan konsekuensi logis dari suatu prinsip negara hukum. Sehingga menurut hukum pemerintah harus diawasi melalui kontrol yudisial yang efektif, agar dapat mencegah terjadinya mal administrasi maupun kesewenang-wenangan.

Hal tersebut menandakan bahwa, kehadiran suatu lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sangatlah penting dalam mengimbangi hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat. Pentingnya keberadaan peradilan tata usaha negara tersebut berfungsi;⁵⁸

- a. Menjalankan peran sebagai lembaga kontrol (*control*) terhadap tindakan administrasi Negara dalam hal ini badan atau pejabat tata usaha negara supaya tetap berada dalam rel hukum.
- b. Sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan penyalahgunaan wewenang dan atau tindakan sewenang-wenang badan dan atau pejabat tata usaha Negara.

⁵⁸ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean And Stable Government")*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hlm. 9.

Lebih lanjut, kehadiran peradilan tata usaha Negara juga bertujuan supaya masyarakat dapat melakukan pengawasan atau control serta bahkan dapat juga mengajukan tuntutan melalui gugatan atas tindakan administrative dari badan dan atau pejabat tata usaha negara. Hal tersebut sebagai upaya untuk menimbulkan serta mengembangkan rasa tanggung jawab (*accountability*) dari badan atau pejabat tata usaha Negara terhadap masyarakat demi mewujudkan pelayanan yang baik.⁵⁹

Berkaitan dengan hal tersebut, Phillipus M. Hadjon mengutip pendapat Rochmat Soemitro yang menyatakan bahwa, yang menjadi titik pangkal adanya peradilan administrasi negara adalah surat ketetapan atau *Beschiking*. Tanpa adanya surat ketetapan berarti tidak ada sengketa yang dapat diputuskan oleh peradilan administrasi. *Materiele daad* atau *fetelijke handeling* saja tidak dapat menimbulkan sengketa administrasi dan tuntutan ganti rugi karena *onrechmatige overheidsdaad* diajukan kepada pengadilan umum.⁶⁰ Mengacu dari pendapat tersebut, bahwa dapat maknai kehadiran peradilan tata usaha negara tidak terlepas dari sudut pandang mengenai adanya objek sengketa tata usaha negara.

Menurut Prajudi Admosudirjo, peradilan tata usaha negara bersifat membela kepentingan umum, kepentingan negara, atau kepentingan pemerintah. Dengan adanya peradilan tata usaha negara, makin lama makin aktif bekerja, maka sudah banyak ketimpangan dalam administratif yang digugat oleh masyarakat dan

⁵⁹ R. Soegidjatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000. Hlm. 53.

⁶⁰ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum.....Op.Cit*, Hlm.160.

mendapat tindakan korektif sebagaimana diharapkan.⁶¹ Ketimpangan-ketimpangan tersebut berupa kompetensi absolut yang diberikan kepada peradilan tata usaha negara sangat terbatas sehingga dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat pencari keadilan, sedangkan kehadiran peradilan tata usaha negara adalah agar dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.⁶²

2. Asas-Asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Asas-asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hokum, karena *pertama*, asas-asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Peraturan hukum itu pada akhirnya harus bisa dikembalikan kepada asas-asas hukum. Asas-asas hukum adalah abstraksi dari peraturan hokum, yakni abstraksi terdiri yang dari padanya tidak dapat ditarik pengertian umum yang lebih tinggi. *Kedua*, asas-asas hukum merupakan *ratio logis* atau alasan bagi lahirnya peraturan hukum.⁶³

Adapun asas-asas hukum yang terdapat di dalam hukum acara peradilan tata usaha negara yaitu:⁶⁴

- a. Asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechmatigheid praesumptio iustae cause*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechmatic* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat (Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang PTUN).

⁶¹ Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm 144-145.

⁶² R. Soegijatno Tjakranegara, *O.p.Cit*, Hlm. 29.

⁶³ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, Hlm. 46.

⁶⁴ Philipus M. Hadjon Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi.....Op.Cit*, Hlm. 313.

- b. Asas pembuktian bebas, hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1865 BW. Asas ini dianut Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya saja masih dibatasi ketentuan Pasal 100.
- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan Pasal: 58, 63 ayat (1) dan (2), 80, 85 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat “*erga omnes*”. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan tata usaha negara berlaku bagi siapa saja, tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa.

3. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Kewenangan mengadili dapat dibagi dalam kekuasaan kehakiman atribusi (*atributie van rechtsmacht*) dan kekuasaan kehakiman distribusi (*distributie van rechtsmacht*). Atribusi kekuasaan kehakiman adalah kewenangan mutlak atau kompetensi absolut ialah kewenangan badan pengadilan didalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain.⁶⁵

a. Kompetensi absolut PTUN

kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.⁶⁶ Sedangkan menurut Soedikno Mertokusumo, kompetensi absolut atau kewenangan mutlak pengadilan adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang

⁶⁵ W Riawan Tjandra, *Op.Cit*, Hlm. 35.

⁶⁶ S.F.Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2003, Hlm. 59.

secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.⁶⁷ Kompetensi absolut peradilan tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah mengadili sengketa tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata melawan badan/pejabat tata usaha negara, akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara.

b. Kompetensi Relatif PTUN

Kompetensi relatif merupakan kewenangan memeriksa/mengadili perkara berdasarkan pembagian daerah hukum (distribusi kekuasaan). Kompetensi Relatif ini diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang PERATUN, yang menyatakan bahwa;

- 1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota;
- 2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Mengenai susunan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, oleh Pasal 8 Undang-Undang PERATUN ditentukan bahwa Pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara terdiri dari;

- 1) Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama (PTUN);

⁶⁷ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, Hlm. 79.

2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding (PTTUN).⁶⁸

Adapun kekuasaan dari Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut;

- a. Pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama;
- b. Pasal 51 menentukan;
 1. Pengadilan TUN bertugas dan berwenang memeriksa, dan memutus Sengketa Tata Usaha Negara ditingkat banding;
 2. Pengadilan TUN juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan TUN di dalam daerah hukumnya;
 3. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan ditingkat pertama Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48;
 4. Terhadap Putusan Pengadilan TUN sebagaimana dimaksud dalam ayat 3 dapat diajukan permohonan kasasi.

Di Indonesia saat ini, jumlah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) masih sangat terbatas yakni sebanyak 26 (dua puluh enam) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) ada 4 yaitu PT.TUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makasar di seluruh wilayah Indonesia. Sehingga PTUN wilayah hukumnya meliputi beberapa kabupaten dan kota. Seperti PTUN Medan wilayah hukumnya meliputi Provinsi Sumatera Utara dan PT.TUN wilayah hukumnya meliputi Provinsi-provinsi yang ada di Sumatera.

⁶⁸ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

c. Pembatasan-Pembatasan

1) Pembatasan langsung

Pembatasan langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Pembatasan langsung ini terdapat dalam penjelasan umum, Pasal 2 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang nomor 9 Tahun 2004 menentukan, bahwa tidak termasuk keputusan tata usaha Negara menurut Undang-Undang ini;

Pasal 2,

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata
- b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
- d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan kitab undang-undang hukum pidana atau kitab undang-undang hukum acara pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha tentara nasional Indonesia.
- g. Keputusan komisi pemilihan umum baik pusat maupun daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 49, PTUN tidak berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan;

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Pembatasan tidak langsung

Pembatasan tidak langsung pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi PTTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administrasi yang tersedia untuk itu telah ditempuh. Pembatasan tidak langsung tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 48, Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁶⁹

C. Kewenangan Pemerintah

1. Asas-Asas Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan. Pada dasarnya hanya badan atau pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan yang dapat menetapkan atau melakukan tindakan atau keputusan. Penggunaan wewenang itu harus didasarkan pada dua pedoman dasar yang menjadi acuan yaitu peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Ketentuan tersebut ditegaskan didalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan:

⁶⁹ Lihat Ketentuan Pasal 48, Pasal 51 Ayat (3) Undang-Undnag Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- a. Asas legalitas;
- b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
- c. AUPB.

Kemudian selanjutnya, jika ditinjau dari ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari:

1. Kepastian hukum
2. Tertib penyelenggaraan Negara
3. Kepentingan umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Akuntabilitas
7. Efisiensi
8. Efektivitas
9. keadilan

Berdasarkan penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Kolusi, Korupsi, Dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut :⁷⁰

⁷⁰ Lihat Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, Secara umum wewenang yang dimiliki merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Wewenang dapat berupa :

1. Hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit);
2. Hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya.⁷¹

Pijakan utama sumber wewenang itu adalah peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pemerintahan mendapatkan wewenang serta berhak menjalankan wewenang itu berdasarkan peraturan perundang-undangan. Inilah yang disebut sebagai asas legalitas. Pada umumnya sifat wewenang pemerintah adalah:

⁷¹ Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, Depok, Center for Law and Good Governance Studies FH UI, 2007, Hlm. 29-30.

1. Selalu terikat pada suatu masa tertentu. Sifat ini ditemukan pada peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, lama berlakunya wewenang disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Jika kewenangan itu dilaksanakan setelah melampaui waktu yang ditentukan, maka kebijakan yang dibuat pejabat pemerintah itu tidak sah.
2. Selalu tunduk pada batas yang ditentukan. Batas yang ditentukan itu bisa merupakan batas wilayah kewenangan atau bisa juga batas cakupan materi kewenangnya. Misalnya, seorang gubernur hanya berwenang di provinsi yang dia pimpin karena ada batas wilayah kewenangnya. Seorang Menteri Pertanian hanya berhak mengatur materi yang berkaitan dengan pertanian.
3. Pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum yang tertulis dan hukum tidak tertulis atau AUPB. Sifat ini adalah konsekuensi logis dari ciri negara hukum Indonesia.⁷²

Sehingga dapat dipahami bahwa, kewenangan pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini juga selain untuk menjamin keselamatan dan keberlakuan hukum bagi semua orang dan dalam rangka menghindari terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme, serta untuk mewujudkan prinsip *good government* atau pemerintahan yang baik, seorang pejabat juga akan mempergunakan kewenangan dalam rangka mencapai tujuan konstitusional dan menjadi hukum materil dalam melengkapi hukum formil yang diatur dalam Undang-Undang mengenai PTUN.

2. Sumber Kewenangan Pemerintahan

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri

⁷² *Ibid*, Hlm. 31-32.

(*self besturen*). Sedangkan, kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni *horizontal* dan *vertical*. Secara *horizontal* berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian *vertikal* berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.⁷³

Menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislative atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*), hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.⁷⁴

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”. Kewenangan yang ada di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:

⁷³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Edisi revisi*, STAIN Press, Purwokerto, 2010, Hlm. 79.

⁷⁴ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 64.

“Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.”⁷⁵

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) dalam menjalankan tugasnya untuk mengeluarkan suatu keputusan tata usaha negara harus berdasarkan wewenang masing-masing yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (Mandat).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:⁷⁶

- a. *Attributie: toekening van een bestuursbevoegheid door een weetgever aan een bestuursorgaan*, (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

⁷⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, Hlm. 99.

⁷⁶ *Ibid.* Hlm. 102.

Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara (HAN), mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum: “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁷⁷

3. Pihak-Pihak Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Kriteria Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan terdiri atas:
 - 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum tempat penyelenggaraan pemerintahan terjadi; atau
 - 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum tempat seorang individu atau sebuah organisasi berbadan hukum melakukan aktivitasnya.
- b. Apabila Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas.
- c. Pelaksana harian atau pelaksana tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan kewenangan lintas badan dan/atau pejabat pemerintahan dilaksanakan melalui kerja sama antar badan

⁷⁷ *Ibid*, Hlm. 105.

dan/atau pejabat pemerintahan yang terlibat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk penjabaran lebih lanjut, mengenai kriteria penyelenggara pemerintahan dapat dilihat dari ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas KKN dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pihak-pihak yang penyelenggara Negara yakni sebagai berikut.⁷⁸

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, pejabat negara terdiri atas:

1. Pejabat Negara pada lembaga tertinggi negara;
2. Pejabat Negara pada lembaga tinggi negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, pejabat negara terdiri dari:

1. Presiden dan wakil presiden;
2. Ketua, wakil ketua, dan anggota majelis permusyawaratan rakyat;
3. Ketua, wakil ketua, dan anggota dewan perwakilan rakyat;
4. Ketua, wakil ketua, dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah;
5. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan ahkim agung pada mahkamah agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
6. Ketua, wakil ketua, dan anggota mahkamah konstitusi;
7. Ketua, wakil ketua, dan anggota badan pemeriksa keuangan;
8. Ketua, wakil ketua, dan anggota komisi yudisial;
9. Ketua dan wakil ketua komisi pemberantasan korupsi;
10. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
11. Kepala perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh;

⁷⁸ Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, Hlm. 54.

12. Gubernur dan wakil gubernur;
13. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
14. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Para pejabat atau penyelenggara negara dan pemerintahan tersebut dalam menjalankan tugas dan kewenangannya memiliki kedudukan hukum (*rechtspositie*) tersendiri yang berbeda dengan subyek hukum pada umumnya, dan karenanya terhadap mereka diberlakukan pula hukum tersendiri (*sui generis*) ketika melakukan perbuatan-perbuatan hukum di bidang publik, yakni hukum tata negara dan hukum administrasi.⁷⁹

⁷⁹ *Ibid*, Hlm. 55.