

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. upaya merealisasi tujuan negara itu ditempuh melalui pembangunan nasional. Menurut Sjafran Basah, pembangunan nasional yang bersifat multi-kompleks membawa akibat pemerintah harus banyak turut campur dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur tangan itu tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi negara yang menyelenggarakan tugas servis publik.¹

Pernyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum, tercantum didalam penjelasan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, angka I tentang Sistem Pemerintahan Negara, yang menyatakan: “Negara Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*)”. Setelah dilakukan amandemen ketiga atas

¹ Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta, FH UII Press, Hlm 1.

UUD 1945 pada tahun 2001, pernyataan tersebut dimasukkan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.²

Sesuai dengan asas negara hukum (*recht staat*), maka semua tindakan hukum (*recht handelingen*) dan atau tindakan faktual (*feitelijke handelingen*) Pejabat/Badan administrasi pemerintahan, baik yang menyangkut kewenangan, substansi maupun prosedur harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Oleh karena Pejabat/Badan administrasi pemerintahan dapat melakukan tindakan hukum dan atau tindakan faktual, maka dengan demikian subyek hukum tidak hanya terbatas pada orang atau badan hukum perdata saja (seperti Perseroan Terbatas, Koperasi, Yayasan), akan tetapi juga Pejabat/Badan administrasi pemerintahan sehingga Pejabat/Badan administrasi pemerintahan dapat dikategorikan sebagai subyek hukum. Pejabat/Badan administrasi pemerintahan dalam kedudukannya sebagai subyek hukum ini dapat melakukan tindakan hukum yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban secara hukum.³

Suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat, karena meskipun dalam negara tersebut berlaku hukum dan pemerintahan

² Priyatmanto Abdoellah, 2016, *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, Hlm 28.

³ Ridwan, Suparman Marzuki & Despan Heryansyah, 2020, *Kompleksitas Persoalan Pengaturan dan Pengujian Diskresi*, Yogyakarta, Total Media, Hlm 1-2.

diselenggarakan berdasarkan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku dinegara itu adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa negara itu dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum tersebut secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang membuatnya, akan tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan maksud dan dasar segenap hukum, yakni keadilan. Hukum tidak berpihak secara adil melindungi kepentingan rakyat. Diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Disebut negara pejabat karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlindung dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum.

Menghindari diciptakannya hukum yang tidak baik dan tidak adil, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat harus didorong agar berjalan seiring bergandeng tangan, bagaikan dua pilar yang saling menopang, atau menurut istilah Sjachran Basah Kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat merupakan duet integral yang *monodualistik*, sehingga pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan atas hukum atau melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), kekuasaan yang disalahgunakan (*de'tournament de pouvoir*), atau kekuasaan yang digunakan sewenang-wenang (*willekeur/a bus de droit*), dapat dikontrol oleh kekuasaan yudikatif melalui badan-badan peradilan. Badan peradilan tersebut dapat berupa

peradilan umum atau peradilan khusus, seperti peradilan administrasi dalam bidang administrasi negara.⁴

Hukum administrasi negara adalah sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implemtasi dari *policy* suatu pemerintahan.⁵ Menegakkan norma-norma hukum administrasi pada dasarnya dapat ditempuh dengan beberapa cara, yakni secara administratif, pidana atau perdata. Dengan kata lain, agar supaya norma-norma hukum administratif itu dipatuhi, penegakan hukumnya dapat menerapkan sanksi administratif, sanksi pidana, ataupun sanksi perdata. Meskipun demikian, dalam penulisan skripsi ini hanya akan dibatasi pada penerapan sanksi-sanksi yang terdapat dalam hukum administrasi.⁶ Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, merumuskan pengertian diskresi sebagai berikut: diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan per undang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

⁴ S.F. Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Revisi), Yogyakarta, FH UII Press, Hlm 8-9.

⁵ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor, Ghalia Indah, Hlm

⁶ Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, FH UII Press, Hlm 105.

Dari rumusan pengertian tersebut, unsur-unsur diskresi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Keputusan dan/atau tindakan;
2. dilakukan oleh pejabat pemerintahan;
3. untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
4. dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas; dan
5. adanya stagnasi pemerintahan.⁷

Diskresi digunakan bila mana peraturan perundang-undangan “tidak mengatur” persoalan konkret yang dihadapi oleh pejabat pemerintahan, sehingga ditemukan ketiadaan atau kekosongan hukum yang tidak mengatur persoalan konkret tersebut. Oleh karena itu secara yuridis salah satu tujuan pemberian diskresi kepada pejabat pemerintahan adalah untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, sehingga ketiadaan atau kekosongan hukum merupakan bagian dari ruang lingkup diskresi.⁸

Penggunaan diskresi terarah dan tidak disalahgunakan maka setiap penggunaan diskresi harus sesuai dengan tujuannya yaitu untuk:

1. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Mengisi kekosongan hukum;
3. Memberikan kepastian hukum; dan

⁷ Ridwan, Suparman Marzuki & Despan Heryansyah, *Op.Cit*, Hlm 155-156.

⁸ *Ibid*, Hlm 159.

4. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan kepentingan umum.

Ruang lingkup diskresi pejabat dalam menggunakan diskresi meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena ketentuan peraturan perundang-undangan memberikan pilihan-pilihan yang harus diambil. Hal itu dikarenakan peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya, tidak lengkap atau tidak jelas, dan karena adanya stagnasi pemerintahan sehingga diperlukan diskresi guna mengatasi kepentingan yang lebih jauh.⁹ Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pejabat pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau disebut dengan asas legalitas. Agar penggunaan wewenang diskresi yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat pemerintahan tidak mudah disalahgunakan dan pada akhirnya dapat mendorong negara hukum tergelincir menjadi negara diskresi, maka perlu diatur syarat dan prosedur penggunaan diskresi. Penggunaan diskresi harus memenuhi syarat-syarat, sebagai berikut:

1. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (2);
2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan Azas Umum Pemerintahan yang Baik;
4. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan

⁹ *Ibid*, Hlm 162

6. Dilakukan dengan iktikad baik.¹⁰

Keberadaan diskresi diatur dalam pasal 22 sampai dengan pasal 32 UU Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Artinya ada 11 pasal yang mengatur ketentuan diskresi ini. Ruang lingkup pengaturan ini cukup luas, mulai dari tujuan, batasan, persyaratan, prosedur, hingga larangan bagi penggunaan wewenang diskresi.¹¹ Pengujian terhadap diskresi merupakan kewenangan pada pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 ayat 1 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah menyebutkan: Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah.

Kasus diskresi yang akan penulis kemukakan dalam penulisan skripsi ini hanya akan ditekankan dalam perspektif hukum administrasi, artinya meskipun dalam kasus itu terdapat beberapa orang/pihak yang terkait atau terlibat, namun keterlibatan pihak lain yang bukan pejabat pemerintah tidak akan dianalisis. Fokus analisis adalah tindakan pejabat atau keterlibatan pejabat dalam kasus tersebut untuk mengetahui tanggung jawab dan tanggung gugat pejabat, baik dalam kapasitas sebagai pribadi maupun wakil jabatan, dalam penyelenggaraan urusan pemerintah terutama dalam penggunaan diskresi.¹²

¹⁰ *Ibid*, Hlm 163-164.

¹¹ *Ibid*, Hlm 169-170.

¹² Ridwan, *Op. Cit.*, Hlm 276-277.

Disisi lain, dalam rangka menjalankan tugasnya mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam pembukaan UUD 1945, pemerintah juga harus diberikan kewenangan yang luas yang tujuan akhirnya adalah mewujudkan kesejahteraan sosial. Dalam konteks ini agar tindakan pemerintah tetap sejalan dengan kehendak rakyat sebagai pemilik kedaulatan, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagai acuan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan.¹³ Salah satu pilar negara hukum adalah lembaga peradilan, di antaranya yakni Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang secara spesifik berwenang menyelesaikan masalah-masalah administrasi. Keberadaan PTUN di satu sisi dimaksudkan sebagai sarana perlindungan bagi rakyat dari tindakan pemerintah yang menyimpang, dan di sisi lain sebagai perlindungan bagi Pejabat Tata Usaha Negara agar bertindak sesuai dengan koridor hukum yang berlaku, sehingga terwujud penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik dan adil.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara adalah dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara dari kekuasaan yang dimiliki oleh negara. Bahwa kekuasaan, sangatlah dekat dengan penyalahgunaan wewenang. Potensi penyalahgunaan wewenang oleh negara kepada masyarakat melalui keputusan-keputusan yang dikeluarkannya masih sangat rentan terjadi. Oleh karena itu, PTUN hadir sebagai jalan bagi masyarakat yang ingin

¹³ Ridwan, Suparman Marzuki & Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, Hlm 90.

mempertahankan haknya apabila dicerai oleh tindakan penguasa.¹⁴ Berdasarkan latar belakang yang telah penulis kemukakan diatas, penulis tertarik untuk menulis penulisan skripsi ini dengan judul “Kewenangan PTUN Terhadap Pengujian Diskresi menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”.

B. Perumusan masalah

Rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar pembuatan diskresi oleh pejabat pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014?
2. Apa yang menjadi pertimbangan hukum kewenangan majelis hakim PTUN Yogyakarta dalam memutus perkara nomor: 8/G/TF/2022/PTUN.YK?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai penulis didalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dasar pembuatan diskresi oleh pejabat pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui pertimbangan hukum kewenangan majelis hakim PTUN Yogyakarta dalam memutus perkara nomor: 8/G/TF/2022/PTUN.YK.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

¹⁴ Ridwan, Suparman Marzuki & Despan Heryansyah, *Op. Cit.*, Hlm 90.

1. Manfaat Teoritis: menambah khasanah ilmu pengetahuan hukum dibidang hukum administrasi negara, khususnya pengetahuan mengenai kewenangan PTUN dan diskresi yang dibuat oleh Pejabat Pemerintah.
2. Manfaat Praktis: memberikan informasi kepada masyarakat luas dalam hal kewenangan PTUN dalam menguji diskresi yang dibuat oleh Pejabat Pemerintah.