

TINDAKAN BADAN ATAU PEJABAT TATA USAHA NEGARA YANG RAWAN DIGUGAT

Bambang Giyanto
Politeknik STIA LAN Jakarta
bambang.giyanto@stialan.ac.id

Abstract

The state is obliged to serve every citizen and resident to fulfill their basic rights and needs within the framework of public services as mandated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Public service providers are every state administering institution, corporation, independent institution established under the Law for public service activities. Meanwhile, as an executor of public service of the State Civil Apparatus (ASN), where on duty or in state administrative law it is also referred to as government action which can cause harm to society. If in providing services to the community raises, then Law no. 5 of 1986 concerning State Administrative Courts has provided opportunities for the public, both individuals and civil legal entities to sue in court.

Keywords: Authority Abuse, Public Services, State Administration Officials

Abstrak

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan sebagai Pelaksana pelayanan publik Aparatur Sipil Negara (ASN), dimana dalam bertugas atau dalam hukum administrasi negara juga disebut sebagai perbuatan pemerintah dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Apabila dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menimbulkan , maka UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah memberikan peluang kepada masyarakat baik perorangan atau badan hukum perdata untuk mengugat ke Pengadilan.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Wewenang, Pelayanan Publik, Pejabat Tata Usaha Negara

PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan sebagai Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara atau bisa disebut juga Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Tindakan ASN dalam bertugas dalam hukum administrasi negara juga disebut sebagai perbuatan pemerintah. Salah satu tugas ASN

adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Dalam hukum administrasi negara ASN disebut juga dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, karena ASN adalah melaksanakan urusan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN adalah keseluruhan aparat pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan (Indroharto, 2000:64).

ASN sebagai Pejabat TUN dalam memberikan pelayanan publik yang merupakan tindakan pemerintah atau perbuatan pemerintah harus didasarkan pada tujuan pelayanan publik yaitu: a) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; b) terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; c) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan d) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu agar pelayanan yang diterima oleh masyarakat tidak mengecewakan maka dalam memberikan pelayanan publik juga harus memperhatikan azas-azas dalam pelayanan publik, yaitu a) kepentingan umum; b) kepastian hukum; c) kesamaan hak; d) keseimbangan hak dan kewajiban; e) keprofesionalan; f) partisipatif; g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; h) keterbukaan; i) akuntabilitas; j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; k) ketepatan waktu; dan l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Dalam memberikan pelayanan publik agar tidak mengecewakan kepada masyarakat maka penyelenggara pelayanan publik yang dilaksanakan oleh ASN ada keharusan membuat standar pelayanan publik dan maklumat pelayanan. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Sedangkan maklumat pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan.

Penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik dalam memberikan pelayanan, apabila sudah dipatuhi asas, standar dan maklumat pelayanan, maka diharapkan para pelanggan atau masyarakat dapat terpuaskan, yang pada akhirnya tidak timbul gugatan ke Pengadilan akibat pelayanan yang diberikan oleh Penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik. Namun pada kenyataan keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik masih sering terjadi, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Ombudsman Jakarta Raya, Teguh P Nugroho, “Hal ini terjadi karena masih ada penyelenggara pelayanan publik yang tidak menyampaikan informasi yang jelas perihal waktu penyelesaian pelayanan kepada masyarakat selaku pengguna pelayanan,” (<https://indopos.co.id/read/2019/02/01/164057/marak-pengaduan-penyim-pangan-pelayanan-publik>). Lebih lanjut Teguh P Nugroho mengemukakan bahwa lima besar substansi laporan yang diajukan di Jakarta Raya ini yakni kepolisian (22,4 persen), agraria/pertanahan (20,4 persen), kepegawaian (7,7 persen), peradilan (5,8 persen), dan pajak (5,4 persen). “Permasalahan yang paling sering diajukan di kepolisian berkisar pada pelayanan SPKT dan Satpas,”.

Dalam pelayanan publik, apabila masyarakat merasa dirugikan, terutama terkait dengan pelayanan administrasi dapat mengajukan tuntutan atau gugatan kepada pengadilan. Undang-Undang memberikan peluang kepada masyarakat untuk menggugat,

sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yaitu “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi”. Hal tersebut terjadi apabila tindakan pejabat pemerintah dalam memberikan pelayanan bertindak menyalahgunakan wewenang, melampaui kewenangan, sewenang-wenang atau maladministrasi.

KAJIAN LITERATUR

1. Perbuatan Pemerintah atau Tindakan Pemerintah

Arti Tindakan atau Perbuatan Pemerintah dalam Ilmar (2014:126-127), Tindakan atau Perbuatan Pemerintah terambil dari kata “tindak” atau “berbuat” (*handeling, act*). Dalam KBBI, kata tindakan atau perbuatan (*handeling, action*) dimaksudkan sebagai bentuk perilaku kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau badan (organ) yang membawa pada akibat tertentu. Menurut Ridwan HR(2006:112-113) mengemukakan bahwa “Pemerintah atau administrasi negara merupakan sebagai subyek hukum. Sebagai subyek hukum, pemerintah melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitteijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Menurut Anggriani (2012:101) “perbuatan administrasi negara di negara hukum yang modern adalah turut campur tangannya pemerintah terhadap kehidupan rakyatnya atau *freies ermessen*. Perbuatan administrasi negara ini diberikan kepada badan/pejabat administrasi negara yaitu berupa kebebasan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri untuk menyelesaikan segala permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengedepankan kepentingan umum”. Menurut Van Poeljoie dalam Anggriani (2012:102) yang dimaksud dengan perbuatan administrasi negara adalah “tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan”. Sedangkan menurut Romeyn dalam Anggriani (2012:102) memberikan pengertian perbuatan administrasi negara adalah “tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat perlengkapan pemerintahan yang bermaksud untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi”. Sementara Anggriani (2012:102) mengartikan perbuatan administrasi negara adalah “perwujudan dari tugas pemerintahan untuk mencapai tujuan negara yaitu welfare state dengan jalan turut campur dalam kehidupan rakyat untuk menyelenggarakan kepentingan umum”.

Lebih lanjut **R.J.H.M Huisman (1990:13)** dalam Ilmar (2014:126-127) mengemukakan pengertian apa yang dimaksud dengan Perbuatan hukum Pemerintahan, yaitu merupakan suatu tindakan atau perbuatan hukum yang dimaksudkan menciptakan hak dan kewajiban (*een rechtshandeling is gericht of het scheppen van rechten en plichten*). **Aminuddin Ilmar (2014:126-127)** mengemukakan bahwa “ Tidaklah Pemerintah diadakan untuk melayani kepentingan sendiri, tetapi untuk melayani kepentingan masyarakat. Pemerintah diharapkan menciptakan suatu situasi dan kondisi yang memungkinkan dimana setiap warga masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi untuk mencapai kemajuan bersama. Oleh karena itu, tindakan atau perbuatan pemerintah yang modern sifatnya dalam mengembangkan fungsi dan tugas pokok pemerintah meliputi tujuh bidang kegiatan pokok pelayanan, yaitu:

- a. Tindakan atau perbuatan pemerintah itu haruslah menjamin terselenggaranya pemerintahan dengan baik dalam arti terciptanya pemerintahan yang bersih dan

- berwibawa melalui keteladanan pemimpin beserta bawahannya sehingga pelayanan pemerintahan dan kegiatan pembangunan dapat terlaksana secara adil, transparan, partisipatif dan merata;
- b. Tindakan atau perbuatan pemerintahan juga harus mampu memelihara ketertiban dalam masyarakat dengan mencegah terjadinya saling bermusuhan antar warga masyarakat melalui pembagian sumber daya ekonomi secara adil dan merata serta berkesinambungan, dan juga harus menjamin agar perubahan apa pun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara tertib dan damai;
 - c. Tindakan atau perbuatan pemerintahan juga harus dapat menjamin diterapkannya perlakuan yang adil dan setara kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status dan latar belakang keberadaan mereka, sehingga tercipta pelayanan pemerintahan yang tidak diskriminatif dan kegiatan pembangunan yang merata di semua sektor kehidupan sesuai tuntutan kebutuhan nyata masyarakat;
 - d. Dalam melakukan umum dan pemberian pelayanan pada bidang-bidang yang tidak mungkin atau belum mampu dikerjakan oleh warga masyarakat sendiri, maka akan menjadi lebih baik kalau hal itu dilakukan oleh Pemerintah, seperti pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh warga masyarakat, pelayanan kesehatan, penyediaan listrik dan air bersih dan transportasi umum;
 - e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program kegiatan ekonomi kerakyatan secara memadai;
 - f. Menerapkan kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengatasi pengangguran dengan mendorong terciptanya lapangan kerja baru, peningkatan kapasitas dan akseptabilitas sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia sehingga tingkat kehidupan masyarakat akan lebih meningkat;
 - g. Memelihara berelanjutan pemanfaatan sumber daya alam secara terukur dan terkendali melalui keseimbangan penerapan antara eksploitasi dan reservasi sehingga potensi sumber daya alam dapat terjaga dengan lestari baik dari sisi lingkungan hidup maupun ketersediaan sumber daya alam tersebut.”

Sedangkan arti tindakan atau perbuatan pemerintah sebagaimana dikemukakan oleh Ilmar (2014:131), “suatu tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan.” Sedangkan unsur-unsur perbuatan pemerintah sebagaimana dikemukakan oleh Muchsan (1981:18) dalam Ilmar (2014:133-134) adalah: 1) Tindakan atau perbuatan hukum itu dilakukan oleh organ atau badan pemerintahan (aparatur pemerintah) dalam kedudukannya sebagai penguasa (*overheid*) maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgen*) dengan prakarsa dan tanggungjawab sendiri; 2) Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan; 3) Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi; 4) Tindakan atau perbuatan hukum yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat”.

2. Pejabat Administrasi atau Pejabat Tata Usaha Negara

Negara adalah institusi yang memiliki kekuasaan dan kekuatan untuk mengatur masyarakat. Adapun institusi tersebut disebut dengan pemerintah, pemerintah adalah keseluruhan struktur, lembaga dan unit-unit dalam negara yang bertugas untuk mengatur terlaksananya tugas-tugas pemerintahan baik yang bersifat internal maupun kepada masyarakat umum (Said, 2007:9). Tugas-tugas pemerintah tersebut dilaksanakan oleh birokrasi atau pejabat administrasi negara atau pejabat tata usaha negara. Birokrasi adalah alat negara dan pemerintahan dalam berbagai manajemen (Said, 2007:9).

Dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN disebut bahwa “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Adapun yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang dimaksud dengan Urusan Pemerintahan adalah “kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”.

3. Wewenang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai negara hukum maka azas legalitas menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan Azas legalitas maka negara memiliki kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan.

Kewenangan berasal dari wewenang, adapun kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda), menurut P Nicolai (1994:4) dalam Ilmar (2014:102) Wewenang pemerintah adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtsgevolgen gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan*). H.D Stout (1994:102) dalam Ilmar (2014:103) mengemukakan bahwa wewenang merupakan suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik didalam hubungan hukum publik. (*bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uit oefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden rechtsverkeer*). Herbert G. Hick dalam Anggraini (2012:87), “wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah”. Atmosudirdjo (1994:78), wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik. Atmosudirdjo (1986:78) dalam Anggraini (2012:87) menyebutkan “ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh UU) atau dari kekuasaan eksekutif administratif Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu *pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum* (Philippus M. Hadjon, 1997 dalam Latif, 2014:31). *Komponen pengaruh* ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen ini dimaksudkan, agar pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya diluar tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. *Komponen dasar hukum* bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan agar bahwa setiap tindak pemerintahan atau pejabat negara harus selalu mempunyai dasar

hukum dalam hal bertindak. *Komponen konformitas* mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untu jenis wewenang tertentu). Adapun sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan . Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. (Ridwan H.R, 2006:103-104; Ilmar, 2014:111). H.D van Wij/Willem Koninnenbelt (1995:129) dalam Ilmar (2014:1112-1113) mendefinisian wewenang **atribusi** adalah sebagai suatu pemberian wewenang pemerinthan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*attribute is toekeninggan van een bestuursbevoegheid door rrn wetgever aan een bestuursorgaan*). Adapun pengertian delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya (*delegatie is overdracht van een bevoegheid van het een bestuursorgaan aan een ender*), sedangkan pengertian mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya atas namanya (*mandaats is bestuursorgaan loot zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*).

4. Penyalahgunaan Wewenang

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi selalu diparalelkan dengan *detournement depouvoir* (Imar, 2014:121). Atmosudirjo (1981:92) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang (*detournement depouvoir*) adalah “bilamana suatu wewenang oleh Pejabat yang bersangkutan dipergunakan untuk tujuan yang bertentangan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang daripada apa yang dimaksud atau dituju oleh wewenang sebagaimana ditetapkan atau ditentukan oleh Undang-Undang (dalam arti luas, dalam arti materiil) yang bersangkutan”. Lebih lanjut P.M Hadjon (1980:18-19) dalam Djatmiati (2012:44) menyebutkan “**penyalahgunaan wewenang** dalam konsep Inggris adalah *abuse of power*, merupakan konsep yang sama dengan *detournement depouvoir* dalam sistem Hukum Perancis yang artinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dengan menyimpang dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Adapun *Abuse of power* dapat terjadi karena 1) menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik; 2) menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan; 3) menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang nyata-nyata dikehendaki oleh Undang-Undang dengan wewenang tersebut”. Sedangkan Neville Brown and John S Bell (1997: 246-247) dalam Djatmiati, mengemukakan bahwa *Abuse of power* atau *detournement depouvoir* (...it may be said there hs been a *detournement de pouvoir*, or *abuse of power*, if *administrative power or discretion has been exercised for some object other than for which power of discretion was conferred by the statuta*. (Terdapat penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* atau *detournement de pouvoir*, apabila suatu wewenang atau kebijakan pemerintah yang telah dilakukan atas beberapa hal, melampaui wewenang atau kebijakan yang ada yang telah diberikan oleh undang-undang). (Neville Brown dalam Tatik Sri Djatmiati (2012:44)). Selanjutnya Sjahran Basah dalam Latif (2014:31) mengartikan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement depouvoir*” adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Sedangkan tindakan sewenang-wenang “*abus de droit*” yaitu perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Indriyanto Seno Adji dalam Latief (2014:38) memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapatnya Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya dengan *detournement*

depouvoir dengan “*freis ermessen*” penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu :

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

Dalam hukum administrasi asas legalitas/keabsahan (*legaliteit begin sell wetmatigheid van bestuur*) mencakup 3 (tiga) aspek yaitu wewenang, prosedur dan substansi. Artinya wewenang, prosedur maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi atau tata usaha negara , bagaimana prosedur untuk mencapai tujuan serta menyangkut substansinya. (Latief ,2014:39).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pasal 4 angka 1 disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “menyalahgunakan wewenang” adalah menggunakan kewenangannya untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu untuk kepentingan pribadi atau kepentingan pihak lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut”. Lebih lanjut dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, disebutkan dalam Pasal 17 ayat (1) “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang”. Lebih lanjut dalam ayat (2) yang dimaksud dengan Larangan penyalahgunaan Wewenang meliputi a) larangan melampaui Wewenang; b) larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau c) larangan bertindak sewenang-wenang. Sedangkan dalam UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsmen disebutkan bahwa penyalahgunaan wewenang disebut juga dengan Maladministrasi. Adapun yang dimaksud dengan Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Tolok Ukur penyalahgunaan wewenang menurut W Konijnenbelt sebagaimana dikutiF Indriyanto Seno Adji dalam Latief (2014:37) adalah:

- a. Unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan negara;
- b. Asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan, ditetapkan apabila tidak ada peraturan dasar ataupun asas kepatutan ini diterapkan apabila ada peraturan dasar, sedangkan peraturan dasar (tertulis) ini nyatanya tidak dapat diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendesak sifatnya.

5. Pelayanan Publik

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu

Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Menurut Kurniawan (2005) dalam Sinambela (2008:5) disebutkan bahwa “Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”. Dalam Keputusan MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 disebutkan bahwa “ pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut dalam UU No. 25 Tahun 2009 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kualitas kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari 1) transparansi; 2) akuntabilitas; 3) kondisional; 4) partisipatif; 5) kesamaan hak; dan 6) keseimbangan hak dan kewajiban (Sinambela, 2008:5). Selanjutnya Fitzsimmons dan Fitzsimmons sebagaimana dikutip oleh Budiman dalam (Sinambela, 2008:7) mengemukakan bahwa “terdapat lima indikator pelayanan publik, yaitu *reliability* yang ditandai pemberian layanan yang tepat dan benar; *tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; *responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance* yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan empati yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen”. Selanjutnya Sinambela (2008:8) mengemukakan bahwa “kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan sektor publik SESPANAS LAN, yaitu 1) pemerinthan yang bertugas melayani; 2) masyarakat yang dilayani pemerintah; 3) kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publi; 4) peralatan atau sarana pelayanan yang canggih; 5) *resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan; 6) kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat; 7) manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat; dan 8) perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka. Oleh karena itu dalam rangka memberikan pelayanan yang baik dan berkualitas serta tidak ada gugatan dikemudian hari sebagai akibat dari layanan yang dilakukan, maka dalam UU No. 25 Tahun 2009 disebutkan bahwa dalam memberikan pelayanan harus didasarkan kepada asas-asas pelayanan yang meliputi asas kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam memberikan layanan kepada masyarakat selain didasarkan asas-asas dalam penyelenggraan pelayanan publik, maka dalam memberikan layanan juga harus

didasarkan kepada standar pelayanan dan maklumat pelayanan. Adapun yang dimaksud dengan Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Sedangkan yang dimaksud dengan maklumat pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan. Sebagai upaya mewujudkan pelayanan yang berkualitas, maka pelaksana pelayanan publik harus memahami asas-asas dalam memberikan pelayanan publik, standar pelayanan publik dan maklumat pelayanan yang dibuat dalam rangka memberikan pelayanan.

A. Peluang Tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Digugat dalam Peraturan Perundang-undangan

1. Dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

a. Pasal 3 disebutkan bahwa:

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimnya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Pasal 3 UU No.5 Tahun 1986 tersebut mendorong kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk lebih berhati-hati dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan harus selalu memperhatikan asas-asas pelayanan publik, standar pelayanan dan maklumat pelayanan publik. Pasa 3 tersebut mengandung makna bahwa apabila ada masyarakat yang mengajukan permohonan sesuatu, manakala persyaratannya telah lengkap dan terpenuhi maka segera di proses untuk dibuatkan keputusan oleh pejabat yang berwenang sebagaimana yang dimohon. Apalagi apabila dalam memberikan pelayanan sudah ditetapkan standar dan maklumat pelayanan, maka jangan permohonan tersebut diabaikan dengan berbagai alasan, sehingga masyarakat dirugikan kepentingannya.

b. Pasal 53 ayat (1) disebutkan bahwa:

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Bunyi dari Pasal 53 ayat (1) tersebut telah memberikan peluang kepada masyarakat apabila merasa dirugikan kepentingannya akibat pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik atau Pejabat Tata Usaha Negara maka dapat menggugat ke Pengadilan

2. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

a. Pasal 40

- (1) Masyarakat berhak mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota.
- (2) Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
 - b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

b. Pasal 41

- (1) Atasan satuan kerja penyelenggara berwenang menjatuhkan sanksi kepada satuan kerja penyelenggara yang tidak memenuhi kewajiban dan/ atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (3) huruf a.
- (2) Atasan pelaksana menjatuhkan sanksi kepada pelaksana yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (3) huruf b.
- (3) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan berdasarkan aduan masyarakat dan/atau berdasarkan kewenangan yang dimiliki atasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

c. Pasal 42

- (1) Pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya.
- (2) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengadu menerima pelayanan.

3. Dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan:

a. Pasal 17

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

b. Pasal 18

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - 1) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - 2) melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
 - 3) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - 1) di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - 2) bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.

- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - 1) tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
 - 2) bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

c. Pasal 20

- (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:
 - 1) tidak terdapat kesalahan;
 - 2) terdapat kesalahan administratif; atau
 - 3) 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.

DAFTAR PUSTAKA

Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Graha Ilmu, 2012, Cetakan Pertama

Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994

Haddjon, Philipus, M; Sri Djamiati; Addin, G.H; Ten Berge, J.B.J.M, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gaah Mmaa University Press, 2012

Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Fajar Interpratama Mandiri, 2014, Edisi Pertama

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pusataka Sinar Harapan, 2000

Latif, H. Abdul, *Hukum Administrasi: Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Prenada Media Group, 2014

Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2006

Said, Mas'ud, *Birokrasi Di Negara Biroratis*, Malang, Universitas Muhammadiyah Malang, 2007