

**PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN DI LINGKUNGAN PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN<sup>1</sup>**

Oleh : Meiling Merlina M. Ong<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah kewenangan pemerintahan dan pembatasan kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan bagaimanakah penyelesaian sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Kewenangan pemerintahan dan pembatasan kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dilaksanakan dengan cara setiap keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan, AUPB. dan pejabat administrasi pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. 2. Penyelesaian sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dilaksanakan dengan cara badan dan/atau pejabat pemerintahan berupaya mencegah terjadinya sengketa kewenangan dalam penggunaan kewenangan. Dalam hal terjadi sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian sengketa kewenangan berada pada antaratasan pejabat pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penyelesaian sengketa kewenangan menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan

tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup. Dalam hal penyelesaian sengketa kewenangan tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden. Penyelesaian sengketa kewenangan yang melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal sengketa kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Kata kunci: administrasi pemerintahan; sengketa kewenangan;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini menjamin bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap Warga Masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Dengan Undang-Undang ini, Warga Masyarakat tidak akan mudah menjadi objek kekuasaan negara. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan transformasi AUPB yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat. AUPB yang baik akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara hukum. Karena itu penormaan asas ke dalam Undang-Undang ini berpijak pada asas-asas yang berkembang dan telah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini.<sup>3</sup>

**B. Rumusan Masalah**

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Eske Worang, SH., MH; Michael Barama, SH., MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101639

<sup>3</sup> Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

1. Bagaimanakah kewenangan pemerintahan dan pembatasan kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ?

### C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan untuk menyusun penulisan ini ialah metode penelitian hukum normative.

### PEMBAHASAN

#### A. Kewenangan Pemerintahan Dan Pembatasan Kewenangan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 8 ayat:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
  - a. peraturan perundang-undangan; dan
  - b. AUPB.
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Pasal 9 ayat:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan AUPB.
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
  - b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan

ketentuan peraturan perundangundangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

- (4) Ketidadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

Istilah kewenangan sering disebut dengan *authority*, *gezag* atau yuridiksi. Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Pengertian ini berbeda dengan dengan wewenang yang dikenal juga dengan istilah *competence* atau *bevoegdheid*.<sup>4</sup>

Wewenang hanya mengenai sesuatu hal tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdhehen*). Wewenang ini merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>5</sup>

Supremasi hukum artinya kekuasaan tertinggi dipegang oleh hukum. Baik rakyat maupun pemerintah tunduk pada hukum. Jadi yang berdaulat adalah hukum.<sup>6</sup> *Equality before the law* artinya persamaan kedudukan di depan hukum tidak ada yang diistimewakan.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Pasal 10 ayat:

- (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
  - a. kepastian hukum;

<sup>4</sup> Marbun SF. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty. Yogyakarta. 1997.

<sup>5</sup> *Ibid*. hlm. 154.

<sup>6</sup> Arif Rudi Setiyawan, *Sukses Meraih Profesi Hukum Idaman*, Edisi 1. CV. Andi. Yogyakarta, 2010, hlm. 90.

<sup>7</sup> *Ibid*.

- b. kemanfaatan;
  - c. ketidakberpihakan;
  - d. kecermatan;
  - e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
  - f. keterbukaan;
  - g. kepentingan umum; dan
  - h. pelayanan yang baik.
- (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law*, sementara pemerintahan yang bersih menuntut terbebasnya praktek yang menyimpang (*mal-administration*) dari “etika administrasi negara” sedangkan pemerintah yang berwibawa menuntut adanya ketundukkan, ketaatan dan kepatuhan (*compliance*) rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijakan pemerintah, sedangkan pemerintahan yang berwibawa berkaitan dengan “ketaatan, kepatuhan dan ketundukkan masyarakat kepada pemerintah, peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Ketaatan, kepatuhan dan ketundukan masyarakat, sering muncul atau ditemukan karena pemerintah menggunakan “otoritas kekuasaan” yang mereka miliki.<sup>8</sup>

Penyelenggara Negara mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya senagara ialah semangat para Penyelenggara Negara dan pemimpin pemerintahan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Hj. Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan I. Mandar Maju Bandung, 2004, hlm. 17.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 11. Kewenangan diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat. Atribusi diatur pada Pasal 12 ayat:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
  - a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
  - b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
  - c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
- (3) Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.  
Pasal 13 ayat;
  - (1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
    - a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
    - b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
    - c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
  - (3) Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
  - (4) Dalam hal ketentuan peraturan perundangundangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan

kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:

- a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan;
  - b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
  - c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
- (5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.
- (7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

#### **B. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Di Lingkungan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan**

Persengketaan yang timbul di antara para pihak tidaklah selalu bersifat negatif, sehingga penyelesaiannya haruslah dikelola dengan baik untuk menuju hasil penyelesaian yang terbaik bagi kepentingan kedua pihak. Oleh karena itu penyelesaian sengketa merupakan salah satu aspek hukum yang penting dalam suatu negara yang berdasarkan atas hukum, untuk terciptanya ketertiban dan kedamaian. Agar ketertiban dan kedamaian terpelihara dengan baik, hukum haruslah sesuai dengan cita hukum masyarakat negara tersebut.<sup>10</sup>

Dalam perkembangannya sesuai dinamika sosial, mengenal proses penyelesaian sengketa perdata tidak saja melalui proses formal

(pengadilan) akan tetapi dapat juga melalui proses nonformal ( di luar pengadilan).<sup>11</sup>

Hukum bekerja dengan cara mengatur perbuatan seseorang atau hubungan antara orang-orang dalam masyarakat. Untuk keperluan pengaturan tersebut, maka hukum menjabarkan pekerjaannya dalam berbagai fungsinya yaitu:<sup>12</sup>

1. Pembuatan norma-norma, baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang;
2. Penyelesaian sengketa-sengketa;
3. Menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat, yaitu dalam hal terjadi perubahan-perubahan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 16 ayat:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mencegah terjadinya Sengketa Kewenangan dalam penggunaan Kewenangan.
- (2) Dalam hal terjadi Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian Sengketa Kewenangan berada pada antaratasan Pejabat Pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup.
- (4) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden.
- (5) Penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang

<sup>10</sup> Made Sukadana, *Mediasi Peradilan (Mediasi Dalam Sistem Peradilan Perdata Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Proses Peradilan Yang Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan)*, Cetakan Pertama, PT. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta, 2012, hlm. 2.

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm. 6.

<sup>12</sup>Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cetakan Ketiga Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 111.

melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

- (6) Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Sengketa atau konflik dalam bahasa Inggris *conflict* yang berarti bentrokan, pertempuran, perselisihan dan atau pencederaan, sedangkan di dalam kamus bahasa Indonesia berarti pertentangan.<sup>13</sup> Sengketa yaitu: persoalan; perkara.<sup>14</sup>

Sengketa tata usaha negara ialah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara (administrasi negara) antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>15</sup>

Dalam kepustakaan maupun dalam percakapan sehari-hari sering ditemukan istilah-istilah konflik dan sengketa. Konflik merupakan pengidonesiaan kosakata *conflict* dalam Bahasa Inggris. Selain istilah *conflict*, Bahasa Inggris juga mengenal istilah *dispute* yang merupakan padanan dari istilah "sengketa" dalam bahasa Indonesia.<sup>16</sup> Permasalahannya adalah apakah istilah konflik (*conflict*) dan sengketa (*dispute*) merupakan dua hal yang secara konseptual berbeda atau dua hal yang sama dan dapat saling dipertukarkan.<sup>17</sup> Sebagian sarjana berpendapat bahwa secara konseptual tidak terdapat perbedaan antara konflik dan sengketa. Keduanya merupakan konsep yang sama mendeskripsikan situasi dan kondisi di mana orang-orang sedang mengalami perselisihan

yang bersifat faktual maupun perselisihan-perselisihan yang ada pada persepsi mereka saja.<sup>18</sup>

Akan tetapi sebagian sarjana berpendapat, bahwa istilah konflik (*conflict*) dapat dibedakan dari istilah sengketa (*dispute*). *Pertama*, istilah konflik mengandung pengertian yang lebih luas daripada sengketa karena konflik dapat mencakup perselisihan-perselisihan yang bersifat laten (latent) dan perselisihan-perselisihan yang telah mengemuka (manifest) konflik atau perselisihan yang telah mengemuka disebut sebagai sengketa. Perselisihan bersifat laten jika pihak lain yang tidak terlipat belum mengetahui atau menyadari adanya perselisihan. Perselisihan hanya dirasakan oleh para pihak yang pertikai. Perselisihan dipandang telah mengemuka jika salah satu pihak atau para pihak yang terlipat telah melakukan tindakan-tindakan yang membuat pihak yang tindakan terlipat mengetahui atau menyadari adanya permasalahan. tindakan-tindakan salah satu atau para pihak dapat terjadi dalam bingkai hukum, misalnya atau pihak telah mengajukan gugatan ke pengadilan atau melakukan ujung rasa secara damai untuk menentang sikap atau posisi pihak lawannya. Namun tindakan-tindakan para pihak dapat juga terjadi di luar bingkai hukum, misalnya saling pukul, perkelahian, pembakaran, perusakan, hingga pembunuhan atau perang antarnegara dalam konteks internasional.<sup>19</sup>

*Kedua*, konflik merujuk pada perselisihan-perselisihan yang para pihaknya sudah maupun belum teridentifikasi atau dapat diidentifikasi secara jelas. Seseorang dapat mengalami konflik dengan orang-orang di lingkungannya atau kondisi-kondisi sosial dan ekonomi yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pribadinya, sehingga ia mengalami konflik dengan lingkungan sosialnya. dalam situasi seperti ini, seseorang dihadapan dengan pihak-pihak yang belum diidentifikasi secara jelas. Sebaliknya dalam sebuah sengketa para pihaknya sudah dapat diidentifikasi dengan jelas.<sup>20</sup>

<sup>13</sup>Edi As' Adi, *Hukum Acara Perdata Dalam Perspektif Mediasi (ADR) di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 5.

<sup>14</sup>C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, Engelen R. Palandeng dan Godlieb N. Mamahit, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (editor) Robert J. Palandeng, Edisi Pertama, Jala Permata, Jakarta, 2009, hal. 385

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm. 57-58.

<sup>16</sup>Takdir Rahmadi, *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Mufakat*, PT. RajaGrafindo, Cetakan Ke-1. Jakarta, 2010, hlm. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 1-2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

*Ketiga*, istilah konflik lebih sering ditemukan dalam kepustakaan ilmu-ilmu sosial dan politik daripada dalam kepustakaan ilmu hukum. Dalam kepustakaan antropologi, sosiologi, dan ilmu politik dapat ditemukan istilah resolusi konflik (conflict resolution). Sebaliknya, istilah sengketa lebih sering ditemukan dan digunakan dalam kepustakaan ilmu hukum, misalnya sengketa berdata sengketa dagang, sengketa keluarga sengketa produsen dan konsumen, dan sengketa tata usaha negara, sehingga istilah penyelesaian sengketa (*dispute resolution*) lebih sering digunakan dalam lingkungan ilmu hukum.<sup>21</sup>

Menurut Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam Bab II diatur mengenai alternatif penyelesaian sengketa melalui cara musyawarah para pihak yang bersengketa. Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution atau ADR*) adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli.<sup>22</sup>

Dalam kepustakaan maupun praktik-praktik penyelesaian sengketa dalam sistem hukum nasional Indonesia dikenal beberapa bentuk atau cara penyelesaian sengketa, yaitu negosiasi, mediasi, pencari fakta, konsiliasi, penilaian ahli, arbitrase dan litigasi atau berperkara di pengadilan.<sup>23</sup>

Sebagai salah satu bentuk konflik, maka sengketa memisahkan pihak yang terlibat menurut kepentingan yang berbeda. Penyelesaiannya memerlukan kondisi yang mampu memaksa pihak-pihak yang terlibat peduli dan berbuat sesuatu untuk penyelesaian sengketa yang berbeda dibandingkan apabila kedua belah pihak mempunyai kepedulian yang sama.<sup>24</sup>

Kasus yang pertama, akan mendorong cara penyelesaiannya melalui pengadilan,

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>22</sup> Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

<sup>23</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit.* hlm. 16

<sup>24</sup> Siswanto Sunarso, *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 112.

sedangkan cara kedua akan membawa para pelaku untuk memilih jalan perundingan. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa melihat adanya faktor peluang untuk menyelesaikan masalah dengan baik terutama, karena ada unsur tawar menawar dan harapan keberhasilan yang langgeng, sedangkan aspek yang tidak ada peluang yang menyangkut proses perhitungan bahwa masalah mereka tidak mungkin dapat diselesaikan dengan cara lain (misalnya pengadilan) kecuali perundingan karena mereka merasa akan menghadapi masalah yang lebih rumit dan berkepanjangan. Di lain pihak penyelesaian masalah melalui pengadilan dapat didorong oleh beberapa hal.<sup>25</sup> *Pertama*, seorang membawa perkaranya ke pengadilan apabila ia menghadapi jalan buntu. Dapat juga terjadi bahwa upaya memejahijaukan suatu perkara merupakan taktik atau cara yang digunakan oleh penuntut untuk memperkuat posisinya dalam proses tawar menawar sehingga dapat memaksa tertuduh berbuat sesuatu untuk menyelesaikan masalah-masalahnya di meja perundingan. Artinya, penuntutan di pengadilan hanya digunakan sebagai alat untuk memaksa tertuduh untuk berunding. Hal tersebut terjadi antara pelaku sengketa yang kekuatannya tidak seimbang.<sup>26</sup>

*Kedua*, meja hijau dipilih karena tingkat pelanggaran dinilai oleh penuntut telah melampaui batas toleransi. Ketiga cara tersebut ditempuh hanya karena faktor kebiasaan, yaitu praktik-praktik yang lazim dilakukan masyarakat apabila menghadapi suatu perkara, namun proses tersebut akan dipengaruhi oleh aspek makro, yaitu hal-hal lain yang berada di luar jangkauan para pelaku yang bersengketa, misalnya kepentingan publik seperti keamanan. Dapat juga sengketa yang dapat dinilai berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas, perekonomian dan politik, penyelesaiannya akan dipengaruhi oleh pihak-pihak lain yang berkepentingan, terutama berupa dorongan agar tidak menempuh cara penyelesaian sengketa yang dapat merugikan kepentingan umum.<sup>27</sup>

Dalam pola penyelesaian sengketa mengandung dua prinsip pembenaran yaitu:

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 112.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 112-113

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 113.

1. Pola pembenaran pribadi yang kemudian disebut sebagai prinsip penyelesaian dengan cara memutus (ajudikasi); dan
2. Pola pembenaran bersama yang kemudian disebut sebagai prinsip penyelesaian perdamaian (non ajudikasi).<sup>28</sup>

Menurut Mas Ahmad Santosa dan Wiwiek Awiati terdapat beberapa tipologi dalam penanganan konflik (sengketa) antara lain:

1. Penghindaraan konflik (*conflict avoidance*);
2. Pencegahan konflik (*conflict prevention*);
3. Pengelolaan konflik (*conflict management*)
4. Resolusi konflik (*conflict resolution*);
5. Penyelesaian konflik (*conflict settlement*);
6. Rekonsiliasi. (Ahmad Santosa dan Wiwiek Awiati, *Negosiasi dan Mediasi*, Makalah yang dikutip dari Buku *Mediasi dan Perdamaian*, Mahkamah Agung RI. 2003, hal. 13).<sup>29</sup>

Prinsip ajudikasi dikenal dalam sistem penyelesaian sengketa secara litigasi (peradilan) dan arbitrase. Pada sistem penyelesaian sengketa tersebut para pihak akan dihadapkan pada kewajiban untuk saling memberikan bukti-bukti secara legal yang akan dinilai berdasarkan asumsi-asumsi yuridis dan pada akhirnya akan ditentukan hasil akhirnya dengan sebuah putusan (decision).<sup>30</sup>

Dalam konsep ajudikasi akan muncul pihak yang menang dan yang kalah (*winning or lossing*), sedangkan pada konsep penyelesaian non ajudikasi, para pihak akan diberikan ruang yang lebih luas untuk menyampaikan usulan-usulan berdasarkan kepentingannya. Dalam konsep non ajudikasi para pihak tidak diwajibkan untuk membandingkan bukti-bukti, bahkan dengan kesepakatan bersama, para pihak dapat saja menderogasi bukti-bukti yang ada karena prinsip dari penyelesaian secara non ajudikasi adalah untuk mencari kemenangan bersama, dalam bentuk penyelesaian "*win-win solution*".<sup>31</sup>

Secara umum bentuk-bentuk penyelesaian sengketa terdiri dari:

1. Litigasi/pengadilan;
2. Arbitrase;
3. Early Neutral Evaluation (ENE);
4. Mediasi;
5. Negosiasi;

6. Pencari Fakta/*Fact Finding* (Buku Tanya jawab Peraturan Mahkamah Agung RI. No. 1 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan, hal. 17).

Enam bentuk penyelesaian sengketa di atas lazim menjadi pilihan (alternatif) yang dapat digunakan oleh para pihak dalam menyelesaikan sengketanya. Tiap-tiap bentuk penyelesaian sengketa memiliki ciri khas dan karakteristik yang berbeda.<sup>32</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur mengenai Larangan Penyalahgunaan Wewenang, diatur pada Pasal 17 ayat:

(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.

Larang; melarang; memerintahkan supaya tidak melakukan sesuatu; tidak memperbolehkan berbuat sesuatu.<sup>33</sup>

Penyalahgunaan hak (*misbruik van recht, abus de droit*) terjadi apabila seseorang mempergunakan haknya secara tidak sesuai dengan tujuannya atau dengan kata lain, bertentangan dengan tujuan kemasyarakatannya. Hukum bermaksud untuk melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat, maka penggunaan hukum tanpa suatu kepentingan yang wajar, dipandang sebagai penggunaan hukum yang melampaui batas atau menyalahgunakan hukum atau hak.<sup>34</sup>

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum tersebut, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas yang tidak dapat

<sup>28</sup> D.Y. Witanto, *Op.Cit.* hlm. 6.

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 6

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 7.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum, Op.Cit.* hlm. 242.

<sup>34</sup> Said Sampara, *dkk, Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan II, Total Media, Yogyakarta, 2011. hlm. 143-144.

dilanggar oleh siapapun, karena itu dalam negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting dan berada di atas kekuasaan negara dan politik, karena itu pula, kemudian muncul istilah “pemerintah di bawah hukum” (*government under the law*).<sup>35</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 18 ayat:

- (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:
  - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
  - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
  - c. 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:
  - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
  - b. 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:
  - a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
  - b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 19 ayat:

- (1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

- (2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penyalahgunaan hak (*misbruik van recht, abus de droit*) terjadi apabila seseorang mempergunakan haknya secara tidak sesuai dengan tujuannya atau dengan kata lain, bertentangan dengan tujuan kemasyarakatannya. Hukum bermaksud untuk melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat, maka penggunaan hukum tanpa suatu kepentingan yang wajar, dipandang sebagai penggunaan hukum yang melampaui batas atau menyalahgunakan hukum atau hak.<sup>36</sup>

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) itu merupakan suatu kejahatan, maka sudah tentu sangat tidak tepat jika penanganannya dimasukkan ke dalam ranah hukum administrasi negara, melainkan harus berada dalam ranah hukum pidana.<sup>37</sup>

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Kewenangan pemerintahan dan pembatasan kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dilaksanakan dengan cara setiap keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan, AUPB. dan pejabat administrasi pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.
2. Penyelesaian sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

<sup>36</sup>Said Sampara, *Op.Cit.* hlm. 143-144.

<sup>37</sup>Juniver Girsang, *Abuse of Power (Penyalahgunaan Kekuasaan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi)*, J.G. Publishing, Jakarta. 2012, hlm. 190.

<sup>35</sup>Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 1.

Tentang Administrasi Pemerintahan dilaksanakan dengan cara badan dan/atau pejabat pemerintahan berupaya mencegah terjadinya sengketa kewenangan dalam penggunaan kewenangan. Dalam hal terjadi sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian sengketa kewenangan berada pada antaratasan pejabat pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penyelesaian sengketa kewenangan menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup. Dalam hal penyelesaian sengketa kewenangan tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden. Penyelesaian sengketa kewenangan yang melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal sengketa kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

#### **B. Saran**

1. Dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan maka setiap keputusan dan/atau tindakan wajib dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB yang meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.

2. Penyelesaian sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan apabila terjadi dan melibatkan lembaga negara perlu diselesaikan melalui mahkamah konstitusi dan dalam hal sengketa kewenangan telah menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, maka sengketa kewenangan tersebut wajib diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku agar dapat memberikan kepastian hukum.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Adi As' Edi, *Hukum Acara Perdata Dalam Perspektif Mediasi (ADR) di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Efendi Jonaedi, *Mafia Hukum (Mengungkap Praktik Tersembunyi Jual Beli Hukum dan Alternatif Pemberantasannya Dalam Prespektif Hukum Progresif)*, Cetakan Pertama, PT. Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010.
- Djamali Abdoel. *Pengantar Hukum Indonesia*. Rajawali Pers. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2009.
- Girsang Juniver, *Abuse of Power (Penyalahgunaan Kekuasaan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi)*, J.G. Publishing, Jakarta. 2012.
- Hadari Nawawi. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta. 1992.
- Hamzah Andi, *Terminologi Hukum Pidana*, (Editor) Tarmizi, Ed. 1. Cet. 1. Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- H. Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2012.
- Husni Lalu, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2008.
- Fuady Munir, *Teori Negara Hukum Modern*, Cetakan Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Jeddawi Murtir H., *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Kansil C.S.T., Christine S.T. kansil, Engelian R. Palandeng dan Godlieb N. Mamahit,

- Kamus Istilah Aneka Hukum*, (editor) Robert J. Palandeng, Edisi Pertama, Jala Permata, Jakarta, 2009.
- Marbun Rocky, Deni Bram, Yuliasara Isnaeni dan Nusya A., *Kamus Hukum Lengkap (Mencakup Istilah Hukum & Perundang-Undangan Terbaru)*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta. 2012.
- Masriani Tiena Yulies, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Nuh Muhammad. *Etika Profesi Hukum*. CV. Pustaka Setia. Bandung. 2011.
- Raharjo Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cetakan Ketiga Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Rahmadi Takdir, *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Mufakat*, PT. RajaGrafindo, Cetakan Ke-1. Jakarta, 2010.
- Sampara Said, *dkk, Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan II, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Sarwoto. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia. Jakarta. 1994.
- Sedarmayanti Hj., *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan I. Mandar Maju Bandung, 2004.
- Setiyawan Rudi Arif, *Sukses Meraih Profesi Hukum Idaman*, Edisi 1. CV. Andi. Yogyakarta, 2010.
- SF., Marbun. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty. Yogyakarta. 1997.
- Sibuea P. Hotma, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta. 2010.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 1995.
- Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cet. 6. PT. Rineka cipta, Jakarta, 2009.
- Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Sukadana Made I, *Mediasi Peradilan (Mediasi Dalam Sistem Peradilan Perdata Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Proses Peradilan Yang Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan)*, Cetakan Pertama, PT. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta, 2012.
- Sunarso Siswanto, *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 2005.
- Syafiie Inu Kencana H., *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Cetakan Ketujuh, PT. Refika Aditama. 2011.
- Syarifin Pipin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Di Lengkapi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*, Cetakan 1. Pustaka Setia, Bandung, 2006.
- Widjaja Gunawan, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara (Suatu Tinjauan Yuridis)*, (Seri Keuangan Publik). Ed. 1. Cet. 1. PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2002.
- Witanto D.Y., *Hukum Acara Mediasi (Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan)*, Cetakan Kesatu, Alfabeta, 2011.
- Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Penerbit Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2001.
- Yuwono Soesilo. *Penyelesaian Perkara Pidana Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Alumni, Bandung. 1982.