

Pengawasan Yudisial terhadap Penyalahgunaan Kewenangan dalam Penyelenggaraan Bantuan Sosial: Analisis Kewenangan PTUN dan Rekonstruksi Model Pengawasan Terintegrasi

Mochamad Novel¹ Nur Anita Hayatina² Azka Aulia Muhammad³ Alin Yolanda Fitri⁴
Cindy Aulia Theresia⁵

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanegara, Indonesia^{1,2,3,4,5}

Email: mnovel@fh.untar.ac.id¹ anitauntirta@gmail.com² azkacantik2007@gmail.com³
alinyolanda14@gmail.com⁴ ctheresia27@gmail.com⁵

Abstrak

Penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial merupakan persoalan hukum administrasi negara yang berpotensi menghambat terwujudnya tujuan negara kesejahteraan. Kompleksitas proses penyaluran bantuan sosial, mulai dari pendataan, verifikasi, penetapan penerima manfaat, hingga distribusi, membuka ruang terjadinya penyimpangan penggunaan kewenangan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memperluas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan dan keputusan pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial tidak hanya berkaitan dengan kerugian keuangan negara, tetapi juga mencakup penggunaan kewenangan yang menyimpang dari tujuan hukum pemberian kewenangan. Analisis terhadap Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dan Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI menunjukkan bahwa pengujian unsur penyalahgunaan kewenangan oleh PTUN belum sepenuhnya menggunakan tujuan pemberian kewenangan sebagai parameter utama. Penelitian ini menawarkan Integrated Judicial Supervision Model (IJSM) yang mengintegrasikan pengawasan administratif, pengawasan yudisial, dan pertanggungjawaban hukum dalam satu sistem pengawasan yang komprehensif.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Kewenangan; Bantuan Sosial; Peradilan Tata Usaha Negara; Hukum Administrasi Negara; Pengawasan Yudisial

Abstract

Abuse of authority in the administration of social assistance programs constitutes a significant issue in administrative law that may hinder the realization of welfare state objectives. The complexity of social assistance distribution processes—including data collection, verification, beneficiary determination, and aid distribution—creates opportunities for misuse of authority by governmental bodies and public officials. The enactment of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration expanded the authority of the Administrative Court (PTUN) to examine whether abuse of authority has occurred in governmental actions and decisions. This study employs a normative legal research method using statutory, conceptual, and case approaches. Findings indicate that abuse of authority in social assistance administration is not merely associated with state financial losses, but also encompasses the use of authority that deviates from the legal objectives for which such authority was granted. Analysis of PTUN Medan Decision Number 25/G/2015/PTUN-MDN and PTUN Jambi Decision Number 2/P/PW/2017/PTUN.JBI demonstrates that judicial review has not yet consistently applied the purpose of delegated authority as the principal parameter. This study proposes the Integrated Judicial Supervision Model (IJSM), which integrates administrative supervision, judicial oversight, and legal accountability into a comprehensive supervisory framework.

Keywords: Abuse of Authority; Social Assistance; Administrative Court; Administrative Law; Judicial Oversight



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Negara kesejahteraan (*welfare state*) menghendaki pemerintah tidak sekadar berperan sebagai regulator, melainkan juga sebagai penyelenggara pelayanan publik yang bertanggung jawab memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Bantuan sosial menjadi salah satu instrumen utama yang digunakan pemerintah untuk menjalankan fungsi tersebut, khususnya dalam mengurangi kemiskinan, mengatasi kerentanan sosial, dan menjaga keberlangsungan kehidupan warga negara. Keberhasilan penyelenggaraan bantuan sosial sangat bergantung pada penggunaan kewenangan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip legalitas, akuntabilitas, transparansi, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Perkembangan hukum administrasi negara menunjukkan bahwa pengawasan terhadap penggunaan kewenangan pejabat pemerintahan menjadi isu sentral dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menandai perubahan paradigma pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang yang sebelumnya lebih banyak ditempatkan dalam perspektif hukum pidana.¹

Penyelenggaraan bantuan sosial di Indonesia masih memperlihatkan berbagai bentuk penyimpangan penggunaan kewenangan, mulai dari kesalahan administratif hingga tindakan yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang. Penyimpangan tersebut terjadi dalam proses penetapan penerima manfaat, distribusi bantuan, penggunaan diskresi, maupun pengambilan keputusan administratif lainnya. Perspektif hukum administrasi negara menempatkan persoalan tersebut sebagai masalah legalitas penggunaan kewenangan yang harus diuji berdasarkan tujuan pemberian kewenangan oleh peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan kewajiban konstitusional negara dalam memelihara fakir miskin dan mengembangkan sistem jaminan sosial, sehingga setiap penyimpangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial bukan hanya persoalan administratif, melainkan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara.² Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menghadirkan konstruksi hukum baru mengenai penyalahgunaan wewenang. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada PTUN untuk memeriksa dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Pengaturan tersebut menggeser paradigma lama yang cenderung langsung mengaitkan penyalahgunaan wewenang dengan tindak pidana korupsi. Konsekuensinya, pengujian terhadap penggunaan kewenangan harus terlebih dahulu dilakukan melalui pendekatan hukum administrasi sebelum memasuki rezim hukum pidana.³

Kajian mengenai penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara telah menarik perhatian berbagai peneliti. Bibianus Hengky Widhi Antoro meneliti pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN dengan fokus pada analisis terhadap dua putusan peradilan administrasi, dan menyimpulkan bahwa penerapan parameter penyalahgunaan wewenang oleh hakim PTUN dalam beberapa kasus masih belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip dan norma hukum administrasi negara. Aju Putrijanti dan Lapon Tukan Leonard memfokuskan kajiannya pada kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa unsur penyalahgunaan wewenang dan menyimpulkan bahwa kewenangan tersebut merupakan paradigma baru yang memerlukan sinkronisasi antara rezim hukum administrasi

¹Bibianus Hengky Widhi Antoro, 2020, "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang di PTUN," Jurnal Yudisial, Vol. 13 No. 2, hlm. 207–224. DOI: <https://doi.org/10.29123/jy.v13i2.350>.

²Aju Putrijanti dan Lapon Tukan Leonard, 2019, "Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang," Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 7 No. 1, hlm. 107–127. DOI: <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.605>.

³Yulius, 2015, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia," Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 No. 3, hlm. 361–384. DOI: <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>.

dan rezim hukum pidana. Kajian-kajian terdahulu umumnya berfokus pada konsep penyalahgunaan wewenang dan kompetensi PTUN secara umum. Ruang kajian mengenai model pengawasan yudisial yang bersifat integratif terhadap penyelenggaraan bantuan sosial masih relatif terbatas. Kekosongan akademik tersebut menjadi *research gap* yang mendasari pentingnya penelitian ini. Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan konsep Integrated Judicial Supervision Model sebagai model pengawasan berlapis terhadap penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial yang mengintegrasikan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), PTUN, dan mekanisme pertanggungjawaban hukum dalam satu sistem yang saling terintegrasi. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengangkat tiga rumusan masalah. Pertama, bagaimana konsep penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial menurut hukum administrasi negara. Kedua, bagaimana mekanisme pengawasan yudisial terhadap penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial berdasarkan analisis putusan PTUN. Ketiga, bagaimana rekonstruksi model pengawasan yudisial yang ideal dalam perspektif litigasi kenegaraan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara preskriptif menggunakan metode penafsiran dan argumentasi hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai literatur hukum yang relevan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hakikat Penyalahgunaan Kewenangan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Kewenangan merupakan unsur fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan karena menjadi dasar legitimasi bagi setiap tindakan dan keputusan pejabat administrasi negara. Hukum administrasi negara memandang kewenangan bukan sebagai hak pribadi pejabat pemerintahan, melainkan sebagai instrumen hukum yang diberikan untuk mencapai tujuan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap penyimpangan terhadap tujuan pemberian kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan cacat hukum administrasi yang membuka ruang bagi dilakukannya pengawasan yudisial melalui peradilan administrasi.⁴ Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan hanya dapat dijalankan berdasarkan asas legalitas. Asas tersebut tidak hanya mensyaratkan adanya dasar hukum formal, tetapi juga menghendaki penggunaan kewenangan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Penyalahgunaan kewenangan terjadi apabila pejabat pemerintahan menggunakan kewenangan untuk tujuan yang berbeda dari tujuan yang telah ditentukan oleh hukum, sehingga bertentangan dengan prinsip *détournement de pouvoir* yang melarang penggunaan kekuasaan publik untuk tujuan-tujuan yang tidak sesuai dengan maksud pembentukan kewenangan tersebut.⁵

Jacek Parchomiuk, dalam kajiannya mengenai evolusi model pengujian yudisial terhadap penyalahgunaan kekuasaan diskresi, menjelaskan bahwa penilaian terhadap penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi telah mengalami perkembangan dari pendekatan yang

⁴Ibid., hlm. 370.

⁵Philipus M. Hadjon, 2015, "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 No. 1, hlm. 51-64. DOI: <https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.51-64>.

semata-mata berbasis moralitas administrasi menuju prinsip proporsionalitas. Fokus utama konsep tersebut terletak pada kesesuaian antara penggunaan kewenangan dengan tujuan hukum yang melatarbelakangi pemberian kewenangan, bukan semata-mata pada timbulnya kerugian negara.⁶ Indroharto memandang kewenangan sebagai kemampuan yang diberikan oleh hukum publik kepada organ pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat, di mana setiap bentuk perolehan kewenangan memiliki batas-batas hukum yang berbeda. Penggunaan kewenangan di luar batas yang diberikan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan yang dapat diuji melalui mekanisme peradilan administrasi.⁷

Nur Suci Rini menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan dalam konteks hukum administrasi tidak selalu identik dengan tindak pidana korupsi. Kualifikasi hukum atas suatu tindakan pejabat pemerintahan harus terlebih dahulu diuji melalui parameter hukum administrasi negara sebelum ditentukan apakah tindakan tersebut memenuhi unsur pidana. Pendekatan tersebut membedakan rezim hukum administrasi dari rezim hukum pidana yang umumnya berorientasi pada akibat hukum berupa kerugian negara.⁸ Perkembangan hukum administrasi Indonesia memperoleh penguatan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan parameter yang lebih jelas mengenai penyalahgunaan kewenangan melalui klasifikasi tindakan melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Pengaturan tersebut mempertegas bahwa penyalahgunaan kewenangan merupakan persoalan hukum administrasi yang harus diuji berdasarkan norma hukum administrasi negara, bukan langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana.⁹ Analisis terhadap berbagai teori dan perkembangan regulasi tersebut menunjukkan bahwa penyalahgunaan kewenangan merupakan penggunaan kekuasaan yang menyimpang dari tujuan hukum pemberian kewenangan, sehingga bertentangan dengan prinsip legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Konsep tersebut menjadi landasan utama dalam menganalisis berbagai bentuk penyalahgunaan kewenangan yang terjadi dalam penyelenggaraan bantuan sosial.

Penyalahgunaan Kewenangan dalam Penyelenggaraan Bantuan Sosial

Bantuan sosial merupakan instrumen kebijakan negara kesejahteraan yang bertujuan melindungi masyarakat dari risiko sosial, kemiskinan, dan kondisi lain yang menghambat terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara. Keberadaan bantuan sosial merupakan manifestasi tanggung jawab konstitusional negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan kewajiban negara dalam memelihara fakir miskin dan mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat.¹⁰ Oleh karena itu, penyelenggaraan bantuan sosial tidak hanya dipandang sebagai kebijakan administratif semata, melainkan sebagai instrumen perlindungan hak-hak sosial warga negara. Rekonstruksi belanja bantuan sosial di Indonesia menunjukkan bahwa fungsi distributif negara menghendaki adanya campur tangan pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya publik guna menciptakan keadilan sosial dan mengurangi kesenjangan ekonomi. Pelaksanaan fungsi tersebut harus dilakukan melalui mekanisme administrasi yang akuntabel karena seluruh sumber pembiayaan bantuan sosial berasal dari keuangan negara yang

⁶Jacek Parchomiuk, 2018, "Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law: Evolution of the Judicial Review Models from Administrative Morality to the Principle of Proportionality," *Casopis pro pravni vedu a praxi*, Vol. 26 No. 3, hlm. 453–478. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-3-5>.

⁷Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 90.

⁸Nur Suci Rini, 2018, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 18 No. 2, hlm. 257–274. DOI: <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>.

⁹Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17–18.

¹⁰Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34 ayat (1) dan (2).

penggunaannya wajib dipertanggungjawabkan kepada publik.¹¹ Kerangka hukum bantuan sosial di Indonesia diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Harmonisasi berbagai regulasi tersebut diperlukan untuk menjamin keseragaman standar penyaluran bantuan sosial dan mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan antarinstansi yang kerap menimbulkan celah penyalahgunaan.¹²

Tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, efektivitas, dan supremasi hukum dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan. Program bantuan sosial yang tidak dilaksanakan secara transparan berpotensi melahirkan maladministrasi dan penyalahgunaan kewenangan karena masyarakat tidak memiliki akses yang memadai untuk mengawasi proses penetapan penerima manfaat maupun penggunaan anggaran.¹³ Praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bantuan sosial dapat berbentuk manipulasi data penerima manfaat, pengutamaan kelompok tertentu berdasarkan kedekatan politik, pengalihan bantuan kepada pihak yang tidak memenuhi syarat, maupun penggunaan diskresi yang tidak memiliki dasar objektif. Bentuk-bentuk penyimpangan tersebut pada hakikatnya merupakan tindakan administrasi yang menyimpang dari tujuan hukum penyelenggaraan bantuan sosial.¹⁴ Menggunakan Teori Kewenangan yang dikemukakan Philipus M. Hadjon sebagai pisau analisis, kewenangan dalam penyaluran bantuan sosial diberikan untuk menjamin kesejahteraan masyarakat yang memenuhi syarat. Ketika kewenangan tersebut digunakan untuk kepentingan pribadi, kepentingan kelompok tertentu, atau kepentingan politik, maka telah terjadi *détournement de pouvoir* yang bertentangan dengan asas legalitas. Parameter penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi lebih menekankan pada kesesuaian antara tindakan pejabat dan tujuan pemberian kewenangan, bukan semata-mata pada timbulnya kerugian keuangan negara.¹⁵ Analisis berdasarkan teori kewenangan dan prinsip *Good Governance* menunjukkan bahwa penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial merupakan bentuk penyimpangan terhadap tujuan hukum pemberian kewenangan yang tidak hanya berpotensi merugikan keuangan negara, tetapi juga menghambat pemenuhan hak-hak sosial masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan yang efektif melalui penguatan pengawasan internal pemerintah dan pengawasan yudisial oleh PTUN.¹⁶

Kewenangan PTUN dalam Menguji Unsur Penyalahgunaan Kewenangan: Analisis Putusan Pengadilan

Perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia mengalami perubahan mendasar setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Salah satu perubahan yang paling signifikan adalah pemberian kewenangan kepada PTUN untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Sebelum berlakunya undang-undang tersebut, penyalahgunaan kewenangan lebih sering dipahami dalam perspektif hukum pidana, khususnya dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi, yang sering menimbulkan

¹¹I Gede Made Artha Dharmakarya, 2018, "Rekonstruksi Belanja Bantuan Sosial," Substansi: Sumber Artikel Akuntansi Auditing dan Keuangan Vokasi, Vol. 1 No. 2. DOI: <https://doi.org/10.35837/subs.v1i2.258>.

¹²Bimo Tresnadipangga, Fokky Fuad, dan Suartini, 2023, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Pelaksanaan Bantuan Sosial di Republik Indonesia," Binamulia Hukum, Vol. 12 No. 1, hlm. 213-226. DOI: <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i1.438>.

¹³Ilham Gemiharto dan Evi Rosfiantika, 2017, "Tata Kelola Pemerintahan dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui Dana Hibah dan Bantuan Sosial di Indonesia," Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi, Vol. 7 No. 1. DOI: <https://doi.org/10.34010/jipsi.v7i1.336>.

¹⁴Philipus M. Hadjon dkk., Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hlm. 47.

¹⁵Philipus M. Hadjon, op.cit., hlm. 32-35.

¹⁶Bibianus Hengky Widhi Antoro, op.cit., hlm. 215-217.

perdebatan karena tidak semua kesalahan administrasi pemerintahan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana.¹⁷ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan dasar hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk mengajukan permohonan kepada PTUN guna menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang dilakukannya.¹⁸ Penguatan kewenangan PTUN tersebut kemudian dipertegas melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, yang memberikan pedoman bagi hakim dalam menilai kategori melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang.¹⁹

Analisis Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN

Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN merupakan salah satu putusan awal yang menguji unsur penyalahgunaan kewenangan setelah berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Kajian yang dilakukan oleh Syafiq Ijlal Islami, Muhamad Giosefi, dan Isep H. Insan mengenai *ratio decidendi* putusan tersebut menunjukkan bahwa hakim lebih banyak menitikberatkan penilaiannya pada aspek prosedural tanpa melakukan pengujian secara komprehensif terhadap tujuan pemberian kewenangan sebagaimana menjadi inti konsep penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi negara.²⁰ Perspektif hukum administrasi negara menghendaki agar pengujian penyalahgunaan kewenangan dilakukan melalui penilaian terhadap kesesuaian antara penggunaan kewenangan dengan tujuan hukum yang melatarbelakangi pemberian kewenangan tersebut. Hakim seharusnya tidak hanya menilai aspek formal kewenangan, tetapi juga menilai apakah kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Analisis terhadap putusan ini menunjukkan masih adanya kecenderungan penggunaan paradigma lama yang memandang penyalahgunaan kewenangan hanya dari aspek formal legalitas.²¹

Analisis Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI

Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI merupakan putusan yang berkaitan dengan pengujian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan faktual yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Syaifullahil Maslul dalam kajiannya mengenai putusan tersebut mengungkapkan bahwa karakteristik perkara ini menarik karena objek yang diuji tidak hanya berupa keputusan administrasi, tetapi juga tindakan pemerintahan yang memiliki konsekuensi hukum langsung bagi masyarakat.²² Hakim PTUN Jambi menyatakan tidak terdapat unsur penyalahgunaan kewenangan dalam perkara tersebut. Bibianus Hengky Widhi Antoro mengkritisi pertimbangan hukum yang digunakan karena dianggap belum sepenuhnya mengacu pada parameter penyalahgunaan kewenangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pertimbangan hakim dinilai belum mengoptimalkan konsep tujuan pemberian kewenangan sebagai parameter utama dalam menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan.²³ Analisis terhadap kedua putusan tersebut memberikan pelajaran penting

¹⁷Despan Heryansyah Ridwan dan Dian Kus Pratiwi, 2018, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 25 No. 2. DOI: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>.

¹⁸Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 21 ayat (1).

¹⁹Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

²⁰Syafiq Ijlal Islami, Muhamad Giosefi, dan Isep H. Insan, 2024, "Ratio Decidendi Putusan PTUN Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dalam Pengujian Wewenang dalam Peradilan Tata Usaha Negara," Interdisciplinary Explorations in Research Journal, Vol. 2 No. 2. DOI: <https://doi.org/10.62976/ierj.v2i2.596>.

²¹Bibianus Hengky Widhi Antoro, op.cit., hlm. 218–220.

²²Syaifullahil Maslul, 2022, "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindakan Faktual di PTUN (Studi Putusan PTUN Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI)," SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah, Vol. 1 No. 3, hlm. 632–641.

²³Bibianus Hengky Widhi Antoro, op.cit., hlm. 221.

bahwa efektivitas pengawasan yudisial terhadap kebijakan bantuan sosial sangat bergantung pada keseragaman pemahaman hakim mengenai konsep penyalahgunaan kewenangan. Apabila parameter penyalahgunaan kewenangan tidak diterapkan secara konsisten, efektivitas pengawasan terhadap kebijakan bantuan sosial akan mengalami hambatan yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.²⁴

Rekonstruksi Model Pengawasan Yudisial Terintegrasi

Hasil analisis terhadap berbagai regulasi dan putusan pengadilan menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan yang berlaku saat ini masih menghadapi sejumlah kelemahan. Kelemahan pertama berkaitan dengan belum optimalnya fungsi pengawasan internal pemerintah. APIP pada dasarnya memiliki peran strategis dalam mendeteksi potensi penyimpangan penggunaan kewenangan, namun pengawasan internal sering kali bersifat administratif dan lebih berorientasi pada pemeriksaan kepatuhan prosedural daripada penilaian terhadap tujuan penggunaan kewenangan.²⁵ Kelemahan kedua berkaitan dengan belum seragamnya penerapan konsep penyalahgunaan kewenangan dalam praktik peradilan administrasi sebagaimana ditunjukkan oleh analisis terhadap dua putusan PTUN yang telah diuraikan sebelumnya. Kelemahan ketiga berkaitan dengan hubungan antara rezim hukum administrasi dan rezim hukum pidana, di mana praktik penegakan hukum masih memperlihatkan kecenderungan untuk menempatkan setiap kesalahan administrasi yang berimplikasi pada kerugian negara sebagai tindak pidana korupsi. Pendekatan tersebut berpotensi menimbulkan kriminalisasi kebijakan dan mengurangi keberanian pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan yang diperlukan untuk kepentingan publik.²⁶ Berdasarkan berbagai kelemahan tersebut, penelitian ini menawarkan Integrated Judicial Supervision Model (IJSM) atau Model Pengawasan Yudisial Terintegrasi yang dibangun atas dasar integrasi antara pengawasan administratif, pengawasan yudisial, dan pertanggungjawaban hukum sebagai satu sistem yang saling berhubungan.

Tahap pertama adalah *preventive administrative supervision* atau pengawasan administratif preventif yang dilakukan oleh APIP melalui audit kepatuhan, audit kinerja, dan evaluasi penggunaan kewenangan pada setiap tahapan penyelenggaraan bantuan sosial. Fokus pengawasan tidak hanya diarahkan pada kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga pada kesesuaian antara penggunaan kewenangan dengan tujuan hukum yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga memungkinkan deteksi dini terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan.²⁷ Tahap kedua adalah *judicial legality review* atau pengujian legalitas melalui PTUN, yang dilaksanakan apabila terdapat dugaan penyalahgunaan kewenangan yang tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif. PTUN berfungsi sebagai lembaga yang melakukan pengujian independen terhadap penggunaan kewenangan berdasarkan parameter yang ditentukan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pengujian tersebut harus berfokus pada tujuan pemberian kewenangan, bukan semata-mata pada aspek formal kewenangan.²⁸ Tahap ketiga adalah *integrated legal accountability* atau pertanggungjawaban hukum terintegrasi yang dilaksanakan apabila hasil pengujian administratif maupun yudisial menunjukkan adanya indikasi pelanggaran hukum yang lebih serius. Pertanggungjawaban dapat dilakukan melalui mekanisme administrasi, perdata, maupun pidana sesuai dengan karakteristik pelanggaran

²⁴Aju Putrijanti dan Lapon Tukan Leonard, op.cit., hlm. 117–120.

²⁵Hendra Nurtjahjo, 2020, "Peran APIP dalam Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang Pemerintahan," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 9 No. 2, hlm. 227–243. DOI: <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i2.415>.

²⁶Philipus M. Hadjon dkk., op.cit., hlm. 63–75.

²⁸Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17–21.

yang ditemukan. Pendekatan tersebut memungkinkan adanya pemisahan yang lebih jelas antara kesalahan administrasi dan tindak pidana sehingga mencegah terjadinya kriminalisasi kebijakan pemerintahan.²⁹ Model Pengawasan Yudisial Terintegrasi memiliki beberapa keunggulan dibandingkan mekanisme yang berlaku saat ini. Model tersebut memperkuat fungsi pencegahan melalui optimalisasi pengawasan internal pemerintah, memberikan parameter yang lebih jelas bagi PTUN dalam menilai penyalahgunaan kewenangan, menciptakan harmonisasi antara hukum administrasi negara dan hukum pidana, serta memperkuat perlindungan terhadap hak-hak masyarakat penerima bantuan sosial. Perspektif prinsip *Good Governance* yang mengintegrasikan akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan supremasi hukum memberikan landasan yang kuat bagi implementasi model ini.³⁰

KESIMPULAN

Penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan bantuan sosial merupakan bentuk penyimpangan penggunaan kewenangan yang bertentangan dengan tujuan hukum pemberian kewenangan sebagaimana diatur dalam hukum administrasi negara. Konsep penyalahgunaan kewenangan tidak semata-mata berkaitan dengan tindakan yang menimbulkan kerugian keuangan negara, tetapi mencakup seluruh penggunaan kewenangan yang menyimpang dari tujuan pembentukannya. Perspektif Teori Kewenangan yang dikemukakan Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa kewenangan pemerintahan harus digunakan sesuai dengan tujuan hukum yang menjadi dasar pemberiannya, sehingga setiap penyimpangan dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan meskipun belum menimbulkan akibat berupa kerugian negara. Penyelenggaraan bantuan sosial memiliki tingkat kerentanan yang tinggi terhadap penyalahgunaan kewenangan karena melibatkan proses administrasi yang kompleks mulai dari pendataan, verifikasi, penetapan penerima manfaat, hingga distribusi bantuan kepada masyarakat. Perluasan kompetensi PTUN melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menempatkan PTUN sebagai lembaga yang berwenang menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan dan keputusan pemerintahan. Analisis terhadap Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dan Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI menunjukkan bahwa implementasi kewenangan tersebut masih menghadapi tantangan berupa belum seragamnya penerapan parameter penyalahgunaan kewenangan dalam praktik peradilan administrasi. Pengujian yang dilakukan hakim cenderung masih berorientasi pada aspek legalitas formal sehingga tujuan pemberian kewenangan belum sepenuhnya dijadikan parameter utama dalam penilaian penyalahgunaan kewenangan. Integrated Judicial Supervision Model yang ditawarkan dalam penelitian ini mengintegrasikan pengawasan administratif oleh APIP, pengujian legalitas oleh PTUN, dan mekanisme pertanggungjawaban hukum secara berlapis dalam satu sistem yang saling terhubung. Model tersebut tidak hanya berorientasi pada penindakan, tetapi juga menekankan fungsi pencegahan, perlindungan hukum administrasi, dan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan. Implementasi model tersebut diharapkan mampu memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan bantuan sosial serta mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang berpotensi merugikan masyarakat dan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Antoro, Bibianus Hengky Widhi. "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang di PTUN." Jurnal Yudisial 13, No. 2 (2020): 207–224. DOI: <https://doi.org/10.29123/jy.v13i2.350>.

²⁹Philipus M. Hadjon dkk., op.cit., hlm. 52.

³⁰UNDP, Governance for Sustainable Human Development (New York: United Nations Development Programme, 1997), hlm. 3.

- Dharmakarja, I Gede Made Artha. "Rekonstruksi Belanja Bantuan Sosial." *Substansi: Sumber Artikel Akuntansi Auditing dan Keuangan Vokasi* 1, No. 2 (2018). DOI: <https://doi.org/10.35837/subs.v1i2.258>.
- Gemiharto, Ilham, dan Evi Rosfiantika. "Tata Kelola Pemerintahan dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui Dana Hibah dan Bantuan Sosial di Indonesia." *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* 7, No. 1 (2017). DOI: <https://doi.org/10.34010/jipsi.v7i1.336>.
- Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, No. 1 (2015): 51–64. DOI: <https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.51-64>.
- Hadjon, Philipus M. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- Hadjon, Philipus M., dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Islami, Syaifiq Ijlal, Muhamad Giosefi, dan Isep H. Insan. "Ratio Decidendi Putusan PTUN Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dalam Pengujian Wewenang dalam Peradilan Tata Usaha Negara." *Interdisciplinary Explorations in Research Journal* 2, No. 2 (2024). DOI: <https://doi.org/10.62976/ierj.v2i2.596>.
- Maslul, Syaifullahil. "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindakan Faktual di PTUN (Studi Putusan PTUN Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI)." *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 1, No. 3 (2022): 632–641.
- Nurtjahjo, Hendra. "Peran APIP dalam Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang Pemerintahan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, No. 2 (2020): 227–243. DOI: <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i2.415>.
- Parchomiuk, Jacek. "Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law: Evolution of the Judicial Review Models from Administrative Morality to the Principle of Proportionality." *Casopis pro pravni vedu a praxi* 26, No. 3 (2018): 453–478. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-3-5>.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.
- Putrijanti, Aju, dan Lapon Tukan Leonard. "Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 7, No. 1 (2019): 107–127. DOI: <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.605>.
- Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI.
- Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN.
- Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, No. 2 (2018). DOI: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>.
- Rini, Nur Suci. "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, No. 2 (2018): 257–274. DOI: <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>.
- Tresnadipangga, Bimo, Fokky Fuad, dan Suartini. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Pelaksanaan Bantuan Sosial di Republik Indonesia." *Binamulia Hukum* 12, No. 1 (2023): 213–226. DOI: <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i1.438>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

UNDP. Governance for Sustainable Human Development. New York: United Nations Development Programme, 1997.

Yasin, Muhammad, dkk. Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jakarta: UI-CSGAR, 2017.

Yulius. "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia." Jurnal Hukum dan Peradilan 4, No. 3 (2015): 361–384. DOI: <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>.