

December 2022

PENGUJIAN TINDAKAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Bob Humisar Simbolon

Bob Humisar Simbolon's additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa>



Part of the Administrative Law Commons, Banking and Finance Law Commons, Bankruptcy Law Commons, Business Organizations Law Commons, Civil Law Commons, Civil Procedure Commons, Computer Law Commons, Conflict of Laws Commons, Constitutional Law Commons, Construction Law Commons, Contracts Commons, Courts Commons, Criminal Law Commons, Criminal Procedure Commons, Family Law Commons, Government Contracts Commons, Health Law and Policy Commons, Human Rights Law Commons, Insurance Law Commons, International Law Commons, International Trade Law Commons, Internet Law Commons, Jurisprudence Commons, Law and Economics Commons, Law and Philosophy Commons, Law and Politics Commons, Law of the Sea Commons, Legal History Commons, Legislation Commons, Marketing Law Commons, Military, War, and Peace Commons, Oil, Gas, and Mineral Law Commons, Organizations Law Commons, Other Law Commons, Privacy Law Commons, Public Law and Legal Theory Commons, Religion Law Commons, Rule of Law Commons, Social Welfare Law Commons, State and Local Government Law Commons, Supreme Court of the United States Commons, Taxation-Federal Commons, Taxation-Federal Estate and Gift Commons, Taxation-Transnational Commons, Tax Law Commons, Torts Commons, Transnational Law Commons, Transportation Law Commons, Water Law Commons, and the Workers' Compensation Law Commons

Recommended Citation

Simbolon, Bob Humisar (2022) "PENGUJIAN TINDAKAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA," *"Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 2, Article 26.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss2/26>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PENGUJIAN TINDAKAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Cover Page Footnote

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Negara, LN No. 292, TLN 5601 Tahun 2004, Selanjutnya disebut UUAN, Pasal 1 ayat (2). UUAN, Pasal 1 ayat (5). Anna Erliyana, "Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998," (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005), hlm. 52. Hadjon Philipus M. et.al., Hukum Administrasi dan Good Governance, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012), hlm. 25-26. Nur Basuki Minarno, Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi, (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2011), hlm. 97. Adji, Indriyanto Seno, Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana, (Jakarta: Diadit Media, Tahun 2009), hlm. 35. Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Negara, LN No. 292, TLN 5601 Tahun 2004, Pasal 19. Permana dan Tri Cahya Indra, Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 48-49. S.F.Marbun, Peradilan Tata Usaha Negara, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003), hlm. 59. H. Ujang Abdullah, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia" diakses pada tanggal 18 November 2019 Slamet Suparjoto, "UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peratun Berbanding Lurus," Varia Peradilan, Vol. 35, No. 8 (2015), hlm. 48. Tri Cahya Indra Permana, Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara. (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 48-49.

PENGUJIAN TINDAKAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Bob Humisar Simbolon

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: bob.bolon@gmail.com

Abstrak

Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat di Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang ada. Namun seiring dengan berkembangnya pemahaman tentang negara hukum material, pemahaman bahwa pemerintahan berdasarkan pada undang-undang telah bergeser (shifting) menjadi pemahaman pemerintahan negara berdasarkan pada hukum. Tujuan dari penulisan ini untuk melihat sejauh mana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menguji tindakan penyalahgunaan jabatan serta prosedur menguji penyalahgunaan wewenang di Pengadilan Tata Usaha Negara. Metode Penelitian berbentuk penelitian yuridis normatif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian untuk mengetahui prosedur pengujian penyalahgunaan wewenang di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berkaitan erat dengan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan. Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebagai objek pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN adalah keputusan dan/atau tindakan yang terdapat kesalahan administratif dan menyebabkan kerugian negara, serta belum ada proses proses pidana serta untuk mengetahui wewenang PTUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang telah membawa implikasi dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi. dalam penegakan tindak pidana korupsi, atasan Pejabat Pemerintahan, APIP, dan Aparat Penegak Hukum (APH) harus saling koordinasi dalam melakukan tugas pengawasan dan penegakan hukum kepada pejabat pemerintahan agar tidak terjadi "balapan" perkara.

Kata Kunci: Penyalahgunaan, Wewenang, PTUN

Abstract

The examination of the Abuse of Authority in the State Administrative Court is an administrative act or action that must be based on the existing laws and regulations. However, along with the growing understanding of the state of material law, the understanding that government based on laws has shifted to an understanding of state government based on law. The purpose of this paper is to see the extent of the authority of the State Administrative Court in examining territorial boundaries and the authorized procedures at the State Administrative Court. The research method is in the form of normative juridical research through library research. The results of the study to determine the procedure for testing the abuse of authority at the State Administrative Court (PTUN) are closely related to the results of supervision carried out by the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP) on decisions and/or actions of government officials. Decisions and/or actions of the Government as an authorized object in the Administrative Court are decisions and/or actions that contain administrative errors and cause state losses, and there is no criminal process as well as to know the PTUN authority in carrying out supervision. corruption law. In the enforcement of corruption, Government Officials, APIP, and Law Enforcement Apparatus (APH) must coordinate with each other in carrying out supervisory and law enforcement duties to government officials so that there is no "race" of cases.

Keywords: Abuse, Authority, Administrative Court

I. PENDAHULUAN

Kedaulatan negara berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagaimana diatur di pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Selanjutnya berdasarkan pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Selanjutnya berdasarkan uraian diatas maka segala sesuatu tindakan administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat harus berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum.

Tujuan Negara Indonesia diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan-tujuan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya ialah dengan pembangunan. Pembangunan menjadi syarat utama dalam sebuah bernegara. Masyarakat dapat memperoleh dan memanfaatkan fasilitas publik dari adanya pembangunan tersebut sehingga secara tidak langsung akan mensejahterakan masyarakat. Suatu pembangunan dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan yang

ada padanya. Fungsi Pemerintahan dalam perspektif administrasi negara adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.¹

Dalam menjalankan fungsi pemerintah, Badan atau pejabat negara memiliki kewenangan dalam menjalankan atau mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.² Konsep penyalahgunaan wewenang meskipun berasal dari cabang hukum administrasi namun kemudian dalam hukum pidana dapat dikatakan telah berkembang secara sendiri, meskipun tidak sepenuhnya mandiri, ibaratnya telah bermetamorfosis sebagai sebuah organisme tersendiri yang meninggalkan karakter-karakter spesies induknya.

Diilustrasikan demikian karena konsepsi penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana khususnya dalam praktik peradilan meskipun masih memiliki beberapa kesamaan dengan konsep-konsep dalam teori-teori hukum administrasi namun sebagai sebuah delik, variasi atau ruang lingkungannya, parameter pengujiannya tidak sepenuhnya sama seperti yang dikenal dalam ajaran dan teori hukum administrasi.

Sementara itu, Anna Erliyana, mengatakan bahwa perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang ada. Namun seiring dengan berkembangnya pemahaman tentang negara hukum material, pemahaman bahwa pemerintahan berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) telah bergeser (*shifting*) menjadi pemahaman pemerintahan negara berdasarkan pada hukum (*rechtmatigheid van bestuur*).³

Selain itu, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.⁴ Parameter “tujuan dan maksud” pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*).⁵ Sedangkan, Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi diartikan menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu a) Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan b) Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya c) Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.⁶

Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tidak memberikan defenisi tentang penyalahgunaan wewenang. Namun dalam pasal 17 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menerangkan bahwa pejabat negara dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Adapun bentuk penyalahgunaan

¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Negara, LN No. 292, TLN 5601 Tahun 2004, Selanjutnya disebut UUAN, Pasal 1 ayat (2).

²UUAN, Pasal 1 ayat (5).

³ Anna Erliyana, “Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998,” (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005), hlm. 52.

⁴ Hadjon Philipus M. *et.al.*, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012), hlm. 25-26.

⁵ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindakan Pidana Korupsi*, (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2011), him. 97.

⁶ Adji, Indriyanto Seno, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, (Jakarta: Diadit Media, Tahun 2009), hlm. 35.

wewenang yaitu larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang.

Melampaui wewenang yang dimaksud meliputi melampaui masa jabatan atau batas berlakunya wewenang, wewenangnya melampaui batas wilayah dan kewenangan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, larangan mencampuradukkan wewenang yaitu kewenangan tersebut diluar cakupan bidang atau materi wewenang sedangkan badan atau pejabat yang dikategori bertindak sewenang-wenang meliputi melakukan keputusan atau tindakan tanpa dasar kewenangan dan bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam melakukan penyalahgunaan wewenang memiliki akibat hukum yaitu:⁷

- a. Tidak sah jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan secara melampaui wewenang dan secara sewenang-wenang,
- b. Dapat dibatalkan jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan secara mencampuradukkan wewenang.

Lahirnya UUAP memberikan atribusi kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Pemberian kewenangan oleh PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang muncul sebagai akibat dari tidak adanya forum pembelaan bagi Pejabat Pemerintahan yang diduga telah melakukan penyalahgunaan wewenang selain di ranah hukum pidana. Pejabat Pemerintahan merasa menjadi korban kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil. Di samping itu konsep penyalahgunaan wewenang merupakan konsep dalam hukum administrasi yang diabsorbsi ke dalam hukum pidana, sehingga lebih tepat kiranya untuk membawa persoalan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang ke ranah peradilan administrasi.⁸

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan atribusi kewenangan kepada PTUN untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Pemberian kewenangan oleh PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang muncul sebagai akibat dari tidak adanya forum pembelaan bagi Pejabat Pemerintahan yang diduga telah melakukan penyalahgunaan wewenang selain di ranah hukum pidana. Pejabat Pemerintahan seringkali menjadi korban kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil. Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimanakah kewenangan PTUN dalam menguji Tindakan Penyalahgunaan Jabatan? dan bagaimana prosedur PTUN dalam menguji Tindakan Penyalahgunaan Jabatan?

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan PTUN Dalam Menguji Tindakan Penyalahgunaan Jabatan

Kewenangan Peradilan adalah suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan

⁷ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Negara, LN No. 292, TLN 5601 Tahun 2004, Pasal 19.

⁸ Permana dan Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 48-49.

wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa.⁹

1. Kewenangan Relatif

Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara, kompetensi relatifnya diatur dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No 51 tahun 2009 menyatakan:

- a) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- b) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Pada saat ini Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia baru terdapat di 28 Propinsi dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru terdapat 4 yaitu PT.TUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makassar sehingga wilayah hukum PTUN meliputi beberapa kabupaten dan kota. Sedangkan PT.TUN wilayah hukumnya meliputi beberapa provinsi, seperti PTUN Jakarta yang meliputi wilayah kota yang ada di Daerah khusus ibukota Jakarta Raya sedangkan PT.TUN Jakarta meliputi beberapa Provinsi yang ada di pulau Kalimantan, Jawa Barat dan DKI.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak yang bersengketa yaitu Penggugat dan Tergugat diatur tersendiri dalam pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009 yang menyebutkan:

- a) Tempat kedudukan Tergugat;
- b) Tempat Kedudukan salah satu Tergugat;
- c) Tempat kediaman Penggugat diteruskan ke Pengadilan tempat kedudukan Tergugat;
- d) Tempat kediaman Penggugat, (dalam keadaan tertentu berdasarkan Peraturan Pemerintah);
- e) PTUN Jakarta, apabila tempat kediaman Penggugat dan tempat kedudukan Tergugat berada diluar negeri;
- f) Tempat kedudukan Tergugat, bila tempat kediaman Penggugat di luar negeri dan tempat kedudukan Tergugat di dalam negeri.

Dengan ketentuan tersebut maka pada prinsipnya gugatan diajukan ke pengadilan TUN di tempat kedudukan Tergugat sedangkan yang bersifat eksepsional di Pengadilan TUN tempat kedudukan Penggugat diatur kemudian setelah ada Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum ada sehingga belum dapat diterapkan.

2. Kewenangan Absolut

Kompetensi absolut suatu badan pengadilan adalah kewenangan yang berkaitan untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) Yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (*material daad*) maupun

⁹ S.F.Marbun, *Peradilan Tata Usaba Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003), hlm. 59.

penerbitan peraturan (regeling) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.¹⁰

Kompetensi absolut Pengadilan TUN diatur dalam Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan:

Sengketa tata usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha 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.

Sedangkan yang dimaksud Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari rumusan pasal tersebut, persyaratan keputusan TUN yang dapat menjadi objek di Pengadilan TUN meliputi :

- 1) Penetapan tertulis;
- 2) Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN;
- 3) Berisi tindakan hukum TUN;
- 4) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 5) Bersifat konkrit, individual dan final;
- 6) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keenam persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan TUN, keputusan TUN harus memenuhi keenam persyaratan tersebut. Selain itu kompetensi Peradilan TUN termasuk pula ketentuan yang terdapat dalam ketentuan pasal 3 UU PTUN, yaitu dalam hal Badan/Pejabat TUN tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya sedangkan hal itu merupakan kewajibannya.

B. Wewenang PTUN Dalam Menguji Penyalahgunaan Wewenang Jabatan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*). UUAP memberikan pengaturan yang jelas terhadap tertib administrasi dalam menjalankan pemerintahan seperti pengaturan tentang hak dan kewajiban Pejabat Pemerintahan, kewenangan Pejabat Pemerintahan, keputusan pemerintahan, diskresi, upaya administratif, sanksi administratif dan lainnya.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 memperluas kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara karena selama ini PTUN hanya memiliki Hukum Acara. Sebelum lahirnya UUAP, seringkali ditemui kesulitan bagi hakim apabila berhadapan dengan perkara yang hukum materilnya tidak diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jls. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), karena UU PTUN hanya mengatur hukum acara (hukum formil) Sehingga jalan

¹⁰ H. Ujang Abdullah, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia" <https://ptun-palembang.go.id/upload_data/KOMPETENSI%20PTUN.pdf> diakses pada tanggal 18 November 2019

keluar yang seringkali dipergunakan adalah hakim mendasarkan pada pendapat para ahli (doktrin) dan Yurisprudensi.¹¹

1. Kewenangan PTUN dalam menguji penyalahgunaan wewenang pejabat tertuang didalam pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal tersebut mengatur kewenangan Absolut PTUN dalam mengadili penyalahgunaan wewenang yang terdiri dari :
2. Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
4. Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
5. Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
6. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
7. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Lahirnya UUAP memberikan atribusi kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Pemberian kewenangan oleh PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang muncul sebagai akibat dari tidak adanya forum pembelaan bagi Pejabat Pemerintahan yang diduga telah melakukan penyalahgunaan wewenang selain di ranah hukum pidana. Pejabat Pemerintahan merasa menjadi korban kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil. Di samping itu konsep penyalahgunaan wewenang merupakan konsep dalam hukum administrasi yang diabsorpsi ke dalam hukum pidana, sehingga lebih tepat kiranya untuk membawa persoalan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang ke ranah peradilan administrasi¹²

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) tidak memberikan definisi secara eksplisit terkait penyalahgunaan wewenang. Pasal 17 UUAP hanya menyatakan bahwa Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. UUAP mengkategorikan bentuk penyalahgunaan wewenang yaitu a) Melampaui wewenang, jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan b) Mencampuradukan wewenang, jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan c) Bertindak sewenang-wenang, jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

¹¹ Slamet Suparjoto, "UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peratun Berbanding Lurus," *Varia Peradilan*, Vol. 35, No. 8 (2015), hlm. 48.

¹² Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 48-49.

C. Prosedur PTUN Dalam Menguji Tindakan Penyalahgunaan Jabatan

Prosedur pengujian di sini bukan prosedur dalam arti proses bagaimana mendaftarkan perkara sampai perkara diputus oleh pengadilan. Prosedur yang dimaksud adalah terkait dengan pengawasan atas Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebagai objek pengujian yang dapat dimohonkan pengujian di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), termasuk subjek atau pemohon yang berwenang mengajukan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang.

Subjek dan objek pengujian yang memenuhi syarat sebagai syarat permohonan dikabulkan atau ditolak, sebaliknya jika subjek dan objeknya tidak memenuhi syarat maka permohonannya tidak diterima (*niet ontvankeljik*). Pengujian penyalahgunaan wewenang merupakan kompetensi absolute baru yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Prosedur pengujian unsur penyalahgunaan wewenang oleh PTUN didasari pada ketentuan Pasal 2 PERMA No. 4 Tahun 2015. Ketentuan tersebut memberikan ketentuan bahwa prosedur pengujian unsur penyalahgunaan wewenang oleh PTUN diberikan batasan yaitu setelah adanya hasil pengawasan APIP dan sebelum adanya proses pidana.

PERMA No. 4 Tahun 2015 menegaskan bahwa pada pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pemeriksaan persidangan tidak melalui proses dismissal maupun pemeriksaan persiapan. Hal tersebut mengingat PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang hanya diberi kewenangan untuk memutus permohonan paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diajukan. Terhadap keberatan atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, PERMA No. 4 Tahun 2015 memberikan kesempatan kepada Pemohon (Badan atau Pejabat Pemerintahan) untuk melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut bersifat final dan mengikat.

Sebelum perkara penyalahgunaan wewenang diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara maka berdasarkan pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara memberikan kewenangan atribusi kepada APIP untuk melakukan pengawasan. Hasil pengawasan yang dilakukan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yaitu : a) tidak terdapat kesalahan, b) terdapat kesalahan administratif c) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Dijelaskan secara rinci dalam Pasal 20 UUAP bahwa hasil pengawasan APIP terbagi atas 3 (tiga) yaitu tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, dan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika terdapat kesalahan administratif ditindaklanjuti dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan tidak terdapat penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada badan pemerintah. Tetapi jika kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena adanya penyalahgunaan wewenang, pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan.

Setelah hasil pengawasan APIP diterbitkan, UUAP tidak mengatur mengenai batasan waktu pengajuan permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN. Sementara Pasal 20 UUAP mengatur jika hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara, jangka waktu pengembalian kerugian keuangan negara paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan APIP.

Begitu juga Pengaturan lebih lanjut atas ketentuan Pasal 20 UUAP mengenai tata cara pengembalian kerugian keuangan belum ada. Pasal 20 UUAP tidak mengatur mengenai penundaan kewajiban pengembalian kerugian keuangan apabila seorang Badan atau Pejabat Pemerintahan mengajukan upaya permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN karena merasa dirugikan oleh hasil Pengawasan APIP tersebut.

Dengan dilakukan pengembalian kerugian keuangan terlebih dahulu berdasarkan hasil pengawasan APIP, maka seolah-olah Badan atau Pejabat Pemerintahan telah menyetujui bahwa Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan tersebut ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang. Sehingga peneliti merasakan bahwa tidak adanya penundaan kewajiban pengembalian kerugian keuangan bagi Badan atau Pejabat Pemerintahan menjadikan pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN tersebut kehilangan makna.

Pasca terbitnya UUAP sampai saat ini belum ada permohonan atas pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan yang telah dikabulkan oleh PTUN. Beberapa kasus dinyatakan tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), salah satunya adalah putusan PTUN Jakarta No. 250/P/PW/2015/PTUN-JKT dimana pemohonnya adalah Surya Dharma Ali (mantan Menteri Agama Republik Indonesia). Permohonan dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena berdasarkan keterangan kuasa pemohon, keterangan saksi dari BPKP, dan berdasarkan pengetahuan hakim yang diperoleh dalam persidangan telah berlangsung proses pidana bahkan sudah menjadi pengetahuan umum (*fakta notoire*) terhadap kasus pidana dengan terdakwa Surya Dharma Ali (*In casu* pemohon) telah diputus oleh Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Begitu juga dengan Putusan PTUN Palangkaraya No. 15/P/PW/2016/PTUN.PLK yang dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Pemohon atas nama Andrey Dulu (Pensiunan Pegawai Negeri Sipil) sedang menjalani proses penyidikan di Kejaksaan Negeri Tamiang Layang dan telah berstatus tersangka sehingga majelis hakim berpendapat bahwa proses pidana terhadap pemohon sedang berjalan.

Sebelumnya terbitnya PERMA No. 4 Tahun 2015 memang pernah ada putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN. Kasus ini bermula dari permohonan yang diajukan Kepala Biro Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Ahmad Fuad Lubis ke PTUN Medan. Permohonan ini dilakukan kepada Ahmad Fuad Lubis karena penetapan tersangka atas dirinya oleh Kejaksaan Tinggi (Kejati) Sumatera Utara. Pengujian di PTUN Medan dilakukan atas terbitnya surat perintah penyidikan (*sprindik*) dengan dugaan tindak pidana korupsi Dana Bantuan Sosial (Bansos) Pemerintah Provinsi Sumatera Utara tahun anggaran 2012-2013 yang tengah disidik Kejati Sumatera Utara. Majelis Hakim PTUN Medan yang dipimpin Tripeni Irianto Putro mengabulkan permohonan Achmad Fuad Lubis dan menyatakan bahwa Kejati Sumatera Utara telah menyalahgunakan wewenang dalam melakukan tugasnya terkait pemeriksaan Achmad Fuad Lubis dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi Dana Bantuan Sosial (Bansos) Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Pada kasus ini telah terjadi kesalahan penentuan objek permohonan yaitu berupa Surat Perintah Penyidikan. Selain itu subjek permohonan dalam kasus ini terdiri atas pemohon dan termohon seperti halnya suatu gugatan yang bersifat sengketa, sehingga dalam amar putusannya majelis hakim PTUN Medan yang mengabulkan permohonan pemohon sekaligus menyatakan bahwa termohon dalam hal ini kejati Sumatera Utara telah terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang. Hal tersebut terjadi dimungkinkan karena pada saat itu belum adanya pedoman beracara dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang sebagai aturan pelaksana dari Pasal 21 UUAP.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan atas pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Prosedur pengujian penyalahgunaan wewenang di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berkaitan erat dengan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan. Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebagai objek pengujian

- penyalahgunaan wewenang di PTUN adalah keputusan dan/atau tindakan yang terdapat kesalahan administratif dan menyebabkan kerugian negara, serta belum ada proses proses pidana.
2. Wewenang PTUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang telah membawa implikasi dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi. dalam penegakan tindak pidana korupsi, atasan Pejabat Pemerintahan, APIP, dan Aparat Penegak Hukum (APH) harus saling koordinasi dalam melakukan tugas pengawasan dan penegakan hukum kepada pejabat pemerintahan agar tidak terjadi “balapan” perkara. Jika putusan PTUN menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang maka Pejabat Pemerintahan tersebut tidak dapat dituntut baik secara administrasi, perdata, maupun pidana.

Daftar Pustaka

Buku

- Adji, Indriyanto Seno. *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Jakarta: Diadit Media, Tahun 2009, hlm. 35.
- Hadjon, Philipus M. et.al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2012.
- Marbun, S.F. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003.
- Minarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*. Surabaya: Laksbang Mediatama, 2011.
- Permana dan Tri Cahya Indra. *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Genta Press, 2016.

Artikel

- Suparjoto, Slamet. “UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peratun Berbanding Lurus,” *Varia Peradilan*, Vol. 35, No. 8 (2015), hlm. 48.

Tesis

- Erliyana, Anna “Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998.” Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

Internet

- Abdullah, H. Ujang "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia" <https://ptun-palembang.go.id/upload_data/KOMPETENSI%20PTUN.pdf> diakses pada tanggal 18 November 2019

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Negara, LN No. 292, TLN 5601 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (2).



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probatum, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL HUKUM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 2 Nomor 2 (Juni 2022) 881-890

e-ISSN: 2808-9456