

KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN PTUN DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH PEJABAT TATA USAHA NEGARA¹

Alfian Julio Nupu²
Audi Herli Pondaag³
Maarthen Y. Tampunguma⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kewenangan PTUN Dalam Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan untuk mengetahui implementasi Kewenangan serta batasan PTUN dalam praktek Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait dengan adanya, perluasan pemaknaan keputusan yang menjadi objek sengketa. Dengan adanya perluasan pemaknaan terhadap keputusan tata usaha negara berimplikasi terhadap perluasan kewenangan PTUN yang semula hanya berwenang menangani sengketa terkait dengan keputusan tata usaha negara tertentu (berupa penetapan tertulis yang bersifat konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata), setelah keluarnya UU Nomor 30 Tahun 2014 PTUN mempunyai kewenangan menangani sengketa terkait dengan keputusan tata usaha negara yang lebih luas. 2. Konstruksi pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN meliputi wewenang PTUN yang didasari atas UUAP dan PERMA No. 4 Tahun 2015. Substansi pengujian berkaitan dengan subjek permohonan yaitu Badan atau Pejabat Pemerintahan dan objek permohonan yaitu Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan. Prosedur pengujian diberikan batasan yaitu setelah adanya hasil pengawasan APIP dan sebelum adanya proses pidana.

Kata Kunci : *kewenangan PTUN, sengketa penyalahgunaan wewenang*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum merupakan suatu alat negara yang mempunyai tujuan untuk menertibkan, mendamaikan, dan menata kehidupan suatu bangsa demi tercapainya suatu keadilan.⁵ Menurut Aristoteles definisi hukum itu sendiri ialah kumpulan aturan yang dapat mengikat dan berlaku kepada masyarakat saja, namun berlaku pada hakim itu sendiri. Ernst Utrecht adalah seorang pakar hukum yang berasal dari Indonesia. Menurutnya, definisi hukum adalah himpunan yang menjadi petunjuk hidup, berupa perintah atau larangan yang bertujuan mengatur tata tertib di dalam masyarakat yang harus ditaati oleh masyarakat. Thomas Hobbes adalah filsuf asal Inggris yang beranggapan bahwa hukum adalah alat perekat yang formal, memiliki kegunaan dalam menyatukan masyarakat yang pada awalnya tidak terorganisir.⁶ Dengan kata lain, hukum bukan hanya berlaku untuk masyarakatnya saja, namun juga berlaku untuk semua warga yang tinggal di negara tersebut.

Masyarakat adalah pelaku, bukan alat atau objek yang mempunyai kepentingan dan tuntutan yang diharapkan bisa dilaksanakan dengan baik. Berikut adalah tujuan dari hukum, kaidah hukum memiliki tujuan untuk melindungi kepentingan manusia dari bahaya yang mengancam, mengatur hubungan antara sesama manusia agar tercipta ketertiban dan diharapkan bisa mencegah terjadinya konflik di antara manusia. Hukum juga melindungi kepentingan manusia baik secara individu ataupun kelompok.⁷

Hukum memiliki tujuan untuk mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk semua orang. Fungsi hukum itu sendiri ialah, sebagai sarana pengendali sosial. sebuah sistem yang menerapkan aturan-aturan mengenai perilaku yang benar, sebagai sarana untuk mengadakan perubahan pada masyarakat, sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat, sebagai sarana dalam mewujudkan keadilan social, sebagai sarana dalam pergerakan pembangunan, sebagai fungsi kritis, melakukan pengawasan baik pada aparatur pengawas, aparatur pelaksana dan aparatur penegak hukum, sebagai alat untuk mengikat anggota dalam masyarakat sehingga kelompok jadi semakin erat eksistensinya, sebagai alat untuk membersihkan masyarakat dari kasus yang mengganggu masyarakat dengan cara memberikan sanksi baik pidana, perdata,

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 17071101398

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ <https://www.gamedia.com/literasi/pengertian-hukum/>

⁶ Petrus L. Tjahjadi. 2004. *Petualangan Intelektual*. Yogyakarta: Kanisius. Hal. 227

⁷ *Ibid*, Hlm 263

administrasi dan sanksi masyarakat, sebagai alat untuk melakukan alokasi kewenangan dan putusan terhadap badan pemerintahan, sebagai alat stimulasi sosial.⁸

Hukum bukan alat yang hanya digunakan untuk mengontrol masyarakat, namun juga meletakkan dasar-dasar hukum yang bisa menstimulasi dan memfasilitasi interaksi di antara masyarakat dengan tertib dan adil. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem negara hukum, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hukum di Indonesia merupakan dasar dari segala tindakan yang ada di masyarakat sebagai suatu aturan yang mengikat. Tujuan hukum itu sendiri adalah untuk mencapai suatu keadilan. Keadilan disini merupakan representasi pada Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Di Indonesia juga dikenal dengan dua sumber hukum yang berlaku yaitu sumber hukum materil dan sumber hukum formil.⁹ Sumber hukum materil ialah sumber yang berasal dari substansi hukum, sedangkan sumber hukum formil ialah sumber yang bersifat operasional yang berhubungan langsung dengan penerapan hukum.

Dalam menjalankan suatu negara juga, diperlukan hukum yang mengatur yaitu hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Definisi hukum tata negara ialah hukum yang mengatur organisasi negara, alat-alat perlengkapannya dan berkaitan dengan wewenang, mengatur hak dan kewajiban masyarakat. Hukum tata negara membahas tentang penyelenggaraan negara dan mekanisme pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat di dalam negara. Dapat disimpulkan bahwa objek dari kajian hukum tata negara ialah negara itu sendiri. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mengatakan “administrasi negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dipusat maupun daerah.

Hukum administrasi negara adalah bagian dari hukum public dan diturunkan dari hukum tata negara. Dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi negara bertujuan dalam mengatur

tindakan, kegiatan, dan keputusan yang dilakukan dan diambil oleh lembaga-lembaga pemerintahan dalam menjalankan suatu negara. Hukum administrasi juga berkaitan dengan hak dan kewajiban warga negara, peradilan administrasi negara, serta pertanggungjawaban aparatur pemerintahan. Persamaan dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara objek yang dikaji ialah negara itu sendiri. Sedangkan perbedaan hukum tata negara dan hukum administrasi negara ialah hukum tata negara mengkaji negara dalam keadaan diam atau dikenal dengan *staat in rust*, disisi lain hukum administrasi negara mengkaji negara dalam keadaan bergerak atau dikenal dengan *staat in beweging*.¹⁰ Dalam menjalankan suatu negara juga diperlukan suatu wadah demi menjamin kesejahteraan serta kedudukan hukum yang sama dalam masyarakat maupun aparatur negara yang ada. Wadah tersebut berupa Peradilan yang bertugas dalam menerima, memeriksa, memutuskan, serta menyelesaikan perkara yang terjadi didalam lingkungan masyarakat. Di Indonesia memiliki beberapa peradilan yang bertugas dalam menyelesaikan sengketa yang ada, peradilan tertinggi yang diakui adalah Mahkamah Agung. Peradilan Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugas serta tanggung jawab untuk menyelesaikan suatu perkara diruang lingkup tata usaha negara.¹¹ Pengadilan Tata Usaha Negara atau biasa disingkat adalah lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa administratif antara pihak yang berperkara dengan pihak administrasi Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengalami perubahan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan kemudian diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu lingkup peradilan di Indonesia yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yaitu sengketa yang timbul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur tentang kewenangan(kompetensi) Pengadilan Tata

⁸ <https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-hukum/>

⁹ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/sumber-hukum-materiil-dan-sumber-hukum-formal-1t6284c23d23320/>

¹⁰ Utama, Yos Johan (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka. hlm. 1.

¹¹ e-jurnal.uajy.ac.id

Usaha Negara (PTUN) di dalam sistem peradilan di Indonesia, yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.¹²

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) memperluas kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, salah satunya yaitu kewenangan untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, penyalahgunaan wewenang 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. Dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga dengan tegas menyatakan bahwa pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.¹³

Perkembangan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya hanya terbatas memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, menjadi lebih luas untuk menguji adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Hal ini seringkali menimbulkan polemik, karena dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang menyatakan bahwa kewenangan (kompetensi) absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili perbuatan penyalahgunaan wewenang yaitu sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan dari Aparatur Pengawasan Intern (APIP).

Namun, kenyataan yang terjadi adalah proses pidana telah berlangsung atau sementara dalam pemeriksaan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sehingga permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang tidak dapat diterima atau ditolak oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus, dan menilai unsur penyalahgunaan wewenang menarik untuk dikaji lebih luas. Karena sebelum adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, pemeriksaan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara diperiksa oleh Pengadilan Tindak

Pidana Korupsi. Oleh karena itu, lebih tepat kiranya untuk membawa persoalan mengenai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang ke ranah peradilan administrasi.¹⁴

Sebelumnya terbitnya PERMA No. 4 Tahun 2015 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.¹⁵

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya.¹⁶ Dalam praktik *detournement de pouvoir* dicampur adukkan dengan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum

¹² Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Bab III Kekuasaan Pengadilan, Pasal 47

¹³ Ridwan HR, Despan Heryansyah, Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 25, No.2, (Mei 2018), hlm. 341.

¹⁴ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 48-49.

¹⁵ Bob Humisar Simbolon, Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Volume 2 Nomor 2 (Juni 2022)

¹⁶ ejournal.kopertis10.or.id/index.php/soumlaw

(*wederrechtelijkheid, onrechtmatigee daad*) atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apapun dan dibidang apapun. Pada prinsipnya penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat dan juga bisa terjadi pada jenis wewenang bebas diskresi.¹⁷

Dalam mengadili perkara Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat TUN, PTUN mempunyai Kewenangan yang sesuai dengan peraturan yang ada namun ada juga batasan mengadili suatu perkara tertentu dalam objek Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat TUN. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa PTUN berperan penting dalam memastikan bahwa tindakan Administrasi Negara dilakukan sesuai dengan Hukum dan Peraturan yang berlaku, sehingga mencegah terjadinya Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat TUN yang dapat merugikan Negara maupun pihak-pihak yang berkepentingan didalamnya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kewenangan PTUN Dalam Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana Implementasi Kewenangan PTUN Dalam Praktek Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Tata Usaha Negara?

c. Metode Penulisan

Metode penelitian yang dapat digunakan adalah metode penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Kewenangan PTUN Dalam Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Prinsip dasar dalam negara hukum adalah pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dapat juga dikatakan tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun pelayanan. Tindakan tersebut harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang diberlakukan. Istilah pemerintah dalam pengertian luas, adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politik. Sedangkan dalam pengertian sempit, adalah meliputi kegiatan negara kecuali

pembuatan undang-undang dan peradilan. Istilah administrasi dan pemerintah sudah umum digunakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Di Indonesia kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak warga Negara ini diletakkan di dalam satu lembaga dengan hak warga negara ini yaitu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keberadaan PTUN ini tak lepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu unsur penting dalam negara hukum. Hal ini terlihat pendapat F.J. Sthall bahwa negara hukum formal harus memenuhi empat unsur, yaitu:¹⁸

1. adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia
2. adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan
3. pemerintah berdasarkan undang-undang
4. adanya peradilan tata usaha negara.

Sebagai Negara hukum, negara Indonesia telah membentuk Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pembentukan PTUN ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga atas tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum, merugikan dan memberikan perlindungan hukum bagi badan/pejabat tata usaha negara sendiri yang bertindak benar sesuai dengan hukum serta melakukan pengawasan (*control*) terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara, baik secara preventif maupun represif. Dengan demikian akan terjaga dan terwujud keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat.¹⁹

Keberadaan peradilan administrasi negara merupakan salah satu jalur yudisial dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum kepada masyarakat. Proses kelahirannya telah menempuh perjalanan cukup panjang dan berliku. Apabila ditelusuri, sejak Indonesia merdeka hingga akhir tahun 1986, Indonesia belum mempunyai suatu lembaga peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

Sejarah terbentuknya Undang-Undang PTUN tahun 1986 diulas secara rinci oleh Wicipto Setiadi dalam buku Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan. Dalam

¹⁷ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁸ Rozali Adullah, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal.9

¹⁹ *Ibid.*

praktik, saat itu ada tiga lembaga yang melakukan fungsi seperti peradilan administrasi negara, yaitu Majelis Pertimbangan Pajak (MPP), Peradilan Pegawai Negeri, dan Peradilan Bea Cukai. Selain itu, perkara-perkara administrasi negara diselesaikan oleh hakim di lingkungan peradilan umum. Perkara yang diselesaikan berupa perbuatan penguasa yang melanggar hukum.²⁰

Salah satu fungsi PTUN adalah melakukan pembinaan pejabat struktural dan fungsional serta pegawai lainnya, baik menyangkut administrasi, teknis, yustisial maupun administrasi umum, melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas dan tingkah laku hakim dan pegawai lainnya, dan menyelenggarakan sebagian kekuasaan negara dibidang kehakiman. Kemudian apabila dilihat aturan dalam pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN dan terakhir kali diubah dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN bahwa tata usaha negara didefinisikan sebagai administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sementara itu, sengketa tata usaha negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara didefinisikan bahwa 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. Ada beberapa ciri sengketa tata usaha Negara yang antara lain adalah sebagai berikut:²¹

1. Para Pihak Yang Bersengketa
2. Diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara
3. Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Objek

Sejak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang kemudian diubah pertama kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, PTUN mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa yang

disebut dengan sengketa tata usaha negara. Kewenangan ini hanya terbatas pada penyelesaian sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tertentu sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3 yaitu berupa “penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat kongkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Adapun kewenangan lainnya yaitu mengadili objek sengketa berdasarkan Pasal 3, yaitu dalam hal Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak menanggapi permohonan yang ditujukan kepadanya sampai batas waktu yang ditentukan atau setelah 4 bulan (jika jangka waktunya tidak ditentukan) sejak permohonan diterima sedangkan hal tersebut merupakan kewajiban dari pejabat yang bersangkutan, hal ini dianggap telah mengeluarkan keputusan yang menolak permohonan. Terhadap keputusan fiktif negatif ini dapat diajukan gugatan melalui PTUN agar pejabat yang bersangkutan menerbitkan keputusan yang dimohonkan.²²

Dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara, terdapat dua mekanisme yang dapat digunakan, yaitu upaya administratif dan upaya peradilan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN):²³

1. Melalui upaya administratif
2. Melalui Gugatan PTUN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang diundangkan pada Tanggal 17 Oktober 2014 membawa perubahan yang signifikan terhadap kewenangan PTUN. Dari ketentuan yang tersebar dalam pasal-pasal nya, kewenangan PTUN diperluas. Perluasan kewenangan tersebut terkait dengan diperluasnya makna keputusan yang menjadi objek sengketa di PTUN serta penambahan kewenangan baru berupa kewenangan mengadili tindakan pemerintahan, kewenangan pengujian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, kewenangan memutus permohonan atas keputusan fiktif positif, serta adanya pengalihan kewenangan memutus perkara pasca upaya administratif yang sebelumnya merupakan kewenangan Pengadilan

²⁰ Khoiruddin Manahan Siregar, *Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Jurnal Al-Maqasid: Jurnal-Jurnal Ilmu Kesyariahan Dan Keperdataan, Volume No 6 Nomor 1 Edisi Januari-Juni 2020, Halaman 91

²¹ *Ibid*, hlm. 93

²² Herma Yanti & Masriyani, Implementasi Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi, *Legalitas* Edisi Desember 2019 Volume XI Nomor 2, Halaman 211

²³ Annisa, [Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara \(umsu.ac.id\)](https://umsu.ac.id), diakses Pada Tanggal 19, Juli 2024

Tinggi Tata Usaha Negara menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai salah satu asas dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan,¹² penyalahgunaan wewenang ini juga terdapat Bab V Bagian Ketujuh, yakni Pasal 17, 18, dan 19. Bahkan untuk menerapkan pasal tersebut, Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (selanjutnya disebut PERMA No. 4 Tahun 2015). Peraturan ini dibuat untuk mengisi kekosongan hukum sebagai hukum acara penilaian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Hal ini tentunya membuka ruang yang lebih besar bagi pencari keadilan untuk mengajukan perkara-perkara yang dihadapi sehubungan dengan adanya tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan, sekaligus dapat meningkatkan eksistensi PTUN sesuai dengan tujuan pembentukannya yaitu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap sikap tindak pejabat pemerintahan sekaligus pengawasan terhadap tindakan-tindakan pejabat pemerintahan yang merugikan. Sejak disahkannya UU Administrasi Pemerintahan ini telah berbagai pihak yang mengajukan pengujian penyalahgunaan wewenang kepada PTUN dengan berbagai cara atau model pengajuan perkara dalam perkara perdata pada umumnya, yaitu gugatan *contentious* (gugatan) dan gugatan *voluntair* (permohonan).

Penyalahgunaan wewenang merupakan konsep hukum administrasi yang banyak menimbulkan salah paham dalam memahaminya. Dalam praktiknya penyalahgunaan wewenang sering dimaknai sebagai penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum, atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apapun dan di bidang apapun. Dengan penggunaan konsep luas dan bebas ini, akan mudah menjadi senjata penyalahgunaan wewenang yang lain dan justru kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret menjadi tidak ada artinya.

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:²⁴

- 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.

Pasal 19 UUAP mengatur mengenai akibat hukum dari keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dengan dilakukannya penyalahgunaan wewenang yaitu:

- 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 diabsorpsi ke dalam hukum pidana, sehingga lebih tepat kiranya untuk membawa persoalan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang ke ranah peradilan administrasi.²⁵

²⁴ *Ibid*, hlm. 47.

²⁵ Permana, Tri Cahya Indra. (2016). *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Genta Press, hlm. 48-49.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan undang-undang umum di bidang hukum administrasi negara yang menjadi landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang sangat luas sekaligus memuat pengaturan tentang perlindungan hukum bagi masyarakat dari sikap tindak Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak sesuai dengan aturan hukum maupun prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Sebagai undang-undang umum, maka undang-undang dapat dikatakan sebagai hukum materil dari Sistem Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya belum ada. Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memperluas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, dengan diperluasnya objek sengketa yang dapat diajukan penyelesaiannya ke PTUN.

Perluasan objek sengketa yang dapat didili PTUN tersebut sekaligus juga memperluas subjek (pihak pihak) yang dapat mengajukan permohonan/gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara,

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, merumuskan Keputusan Tata Usaha Negara dengan makna yang lebih luas. Hal ini tercermin dari makna keputusan berdasarkan Pasal 1 angka 7 yaitu “ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Rumusan tersebut hanya memuat beberapa unsur/batasan yaitu:²⁶

1. Penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan dan
3. Dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan jumlah unsur-unsur yang sedikit berarti semakin luas cakupan atau makna dari keputusan tersebut, demikian pula sebaliknya. Dengan pemaknaan yang lebih luas terhadap keputusan, berarti memperluas pula kewenangan PTUN dalam menangani sengketa-sengketa akibat adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan. Dengan kata lain, kewenangan PTUN tidak lagi terbatas pada sengketa akibat keputusan dalam arti yang terbatas sebagaimana dimaksud dalam UU Peratun, tetapi mencakup keputusan yang lebih luas.

Dengan keluarnya UU Nomor 30 Tahun 2014, kewenangan PTUN tidak lagi hanya terhadap tindakan hukum pemerintah akibat

penerbitan keputusan saja, tetapi juga juga terhadap tindakan faktual pemerintah yang dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 dinamakan dengan istilah Tindakan Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana tertera dalam Pasal 1 angka 8 yang menyatakan bahwa: “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang disebut juga dengan Tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Adanya kewenangan PTUN terkait dengan tindakan administrasi pemerintahan ini tercermin dalam Pasal 75 ayat (1) jo Pasal 76 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2014. Pasal 75 ayat (1) menyatakan bahwa: “Warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan dan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”. Selanjutnya Pasal 76 ayat (3) menyatakan bahwa: “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan”. Adapun pengadilan yang dimaksud di sini dalam rumusan Ketentuan Umum pada Pasal 1 angka 18 UU Nomor 30 Tahun 2014 adalah PTUN.

Adanya kewenangan mengadili tindakan pemerintahan ini tentunya berkorelasi terhadap kewenangan PTUN untuk memutus besarnya tuntutan ganti rugi tanpa batasan tertentu. Tuntutan ganti rugi dimungkinkan sebagai tuntutan tambahan, namun besarnya tuntutan ganti rugi tersebut jumlahnya dibatasi dengan nilai nominal yang tergolong kecil. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Cara Pelaksanaannya pada PTUN, jumlahnya minimal Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan maksimal hanya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah). Jumlah ini tentunya tidak sebanding dengan kemungkinan besarnya kerugian yang dialami pemohon.

Dengan adanya kewenangan PTUN terhadap tindakan nyata pemerintahan sebagaimana tercermin dalam Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (3) UU Nomor 30 tahun 2014, dimungkinkan pula untuk mengajukan tuntutan ganti rugi sesuai kerugian yang dialami pemohon akibat tindakan faktual pejabat TUN.²⁷

B. Implementasi Kewenangan PTUN Dalam Praktek Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Tata Usaha Negara

²⁶ Pasal 1 UU Nomor 30 Tahun 2014

²⁷ Herma Yanti & Masriyani, *Op.Cit.* hlm. 227

Implementasi perluasan kewenangan PTUN dalam praktek penyelesaian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat merupakan kompetensi absolut baru yang dimiliki oleh PTUN. Sejak disahkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada tanggal 17 Oktober 2014 (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan), undang-undang ini langsung diperkenalkan dalam berbagai forum. Berbagai pihak baik akademisi maupun praktisi, ada yang mendukung dan ada pula mengkritik lahirnya undang-undang ini. Pengaturan dalam UU Administrasi Pemerintahan ini untuk menjamin bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak akan dilakukan dengan semena-mena mengingat terdapat batasan-batasan dalam melakukan proses pengambilan keputusan, yaitu sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Penyalahgunaan wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan diatur juga sebagai larangan penyalahgunaan wewenang. Pada intinya dengan kompetensi baru ini, diatur secara materiil larangan penyalahgunaan wewenang atau normatifisasi (asas) larangan penyalahgunaan wewenang. Pengaturan ini termuat dalam Pasal 17 kemudian dirinci dalam Pasal 18 dan dalam Pasal 10 ayat 1 huruf e, yaitu:

1. Larangan melampaui wewenang, mencakup: melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Larangan mencampuradukkan wewenang, meliputi: di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
3. Larangan bertindak sewenang-wenang, yaitu: melakukan tindakan tanpa dasar kewenangan; dan/atau Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
4. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Di dalam UU Administrasi Pemerintahan ini, diskresi juga menjadi bagian dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga tidak jarang diskresi mengakibatkan penyalahgunaan

wewenang. Diskresi yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan juga melahirkan beberapa keputusan dan/atau tindakan yang memiliki akibat hukum yang sama dengan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, dalam Pasal 24 UU Administrasi Pemerintahan diatur syarat mengenai diskresi, yaitu:²⁸

1. Sesuai dengan tujuan diskresi, yaitu sebagaimana dalam Pasal 22: melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.
2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Sesuai dengan AUPB
4. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif
5. Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan
6. Dengan itikad baik

Hukum formil pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN sesuai dengan UU Administrasi Pemerintahan hanya mengatur mengenai batas waktu pengadilan untuk memeriksa dan memutus permohonan penyalahgunaan wewenang. Pengaturan ini dapat dipahami minimal karena dua hal: Pertama, undang-undang ini memang dimaksudkan sebagai hukum materiil sistem peradilan tata usaha negara; Kedua, hukum formil peradilan tata usaha negara sudah ada dalam UU PTUN itu sendiri (ditambah hukum acara perdata). Hukum formil ini terdapat dalam Pasal 21 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU Administrasi Pemerintahan: (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. (4) Terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana di maksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan. (6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.²⁹

Kemudian untuk mengisi kekosongan hukum acara terkait perluasan kompetensi absolut pengujian penyalahgunaan wewenang, pada tanggal 21 Agustus 2015 Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung RI

²⁸ Pasal 24 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

²⁹ Bibianus Hengky Widhi Antoro, *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di Ptun*, Jurnal Yudisial Vol. 13 No. 2 Agustus 2020, Halaman 219

No. 4 Tahun 2015 Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Selanjutnya disebut Perma No. 4 Tahun 2015). Di dalam Perma No. 4 tahun 2015 ini terdapat IX BAB yang terdiri dari 22 Pasal.

Dalam kerangka hukum administrasi negara, parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara (*discretionary power*) adalah *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang). Sedangkan dalam area hukum pidana pun memiliki kriteria yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara berupa unsur "*wederechtelijkheid*" dan menyalahgunakan kewenangan.³⁰

Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa, kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Pejabat Pemerintahan tersebut dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP), yang diatur dalam Pasal 48 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), dimana disebutkan bahwa APIP melakukan pengawasan intern melalui:³¹

- a. Audit,
- b. Review
- c. Evaluasi,
- d. Pemantauan, dan
- e. Kegiatan pengawasan lainnya.

Selanjutnya Pasal 49 ayat (1) dinyatakan bahwa aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:

- a. BPK;
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
- c. Inspektorat Provinsi; dan
- d. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017

tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat Kabupaten/kota. Selanjutnya ditegaskan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh APIP dilaksanakan berdasarkan prinsip:³²

- a. Profesional;
- b. Independen;
- c. Objektif;
- d. Tidak tumpang tindih antar-APIP; dan
- e. Derorientasi pada perbaikan dan peringatan dini.

Oleh karena itu maka tindak lanjut hasil pembinaan dan pengawasan berdasarkan Pasal 25 ayat (7), perlu dilakukan koordinasi antara APIP dan aparat penegak hukum yang dilaksanakan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing antara:

- a. Inspektorat Jenderal Kementerian, Inspektorat Jenderal Kementerian terkait, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan/atau inspektorat kabupaten/kota; dan
- b. Kepolisian dan/atau kejaksaan.

Selanjutnya Pasal 25 ayat (9) menyatakan bahwa: Jika berdasarkan hasil koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai administrasi pemerintahan.

Sedangkan ketentuan ayat (10) menyatakan bahwa jika berdasarkan hasil koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditemukan bukti permulaan adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara konseptual penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang dilakukan dengan kesalahan dan ada motif/maksud untuk melakukan perbuatan tersebut. Artinya antara perbuatan dan akibat ada hukum sebab-akibat yang tidak mungkin dibantah. Jadi, jika pembuktian secara formil semata tidak akan mampu menemukan maksud tersembunyi dilakukannya penyalahgunaan

³⁰ Permana, Tri Cahya Indra, *Op.Cit.*, hlm. 55

³¹ Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

³² Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

wewenang. Dalam hal ini, sepanjang hakim merasa ragu dengan objek perkara, hakim berwenang untuk mencari dan menemukan nilai-nilai hukum dan keadilan dalam masyarakat. Sulitnya pengujian penyalahgunaan wewenang diakui oleh Indroharto. Menurutnya, suatu wewenang itu diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu, bila pejabat telah menyalahgunakan wewenang berarti pejabat bersangkutan telah berbuat melawan hukum.³³

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait dengan adanya, perluasan pemaknaan keputusan yang menjadi objek sengketa. Dengan adanya perluasan pemaknaan terhadap keputusan tata usaha negara berimplikasi terhadap perluasan kewenangan PTUN yang semula hanya berwenang menangani sengketa terkait dengan keputusan tata usaha negara tertentu (berupa penetapan tertulis yang bersifat konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata), setelah keluarnya UU Nomor 30 Tahun 2014 PTUN mempunyai kewenangan menangani sengketa terkait dengan keputusan tata usaha negara yang lebih luas (berupa penetapan tertulis yang dikeluarkan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan).
2. Konstruksi pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN meliputi wewenang PTUN yang didasari atas UUAP dan PERMA No. 4 Tahun 2015. Substansi pengujian berkaitan dengan subjek permohonan yaitu Badan atau Pejabat Pemerintahan dan objek permohonan yaitu Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan. Prosedur pengujian diberikan batasan yaitu setelah adanya hasil pengawasan APIP dan sebelum adanya proses pidana.

B. Saran

1. Parameter penyalahgunaan wewenang dalam norma Undang-Undang No. 30 t

ketidaksinkronan sehingga pengertian penyalahgunaan wewenang membuka tafsir yang terlalu luas dan dapat menjadi pintu masuk bukan hanya pejabat, tetapi juga swasta. Untuk itu, pengertian dan parameter penyalahgunaan wewenang dalam norma undang-undang ini harus diselaraskan dengan teori dan konsep dalam hukum administrasi.

2. Mahkamah Agung perlu melakukan review terhadap substansi PERMA No. 4 Tahun 2015 khususnya mengenai subjek permohonan dan pembatasan kompetensi absolut PTUN untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang sebelum adanya proses pidana. Meskipun putusan PTUN bersifat *erga omnes* perlu juga Mahkamah Agung menerbitkan PERMA yang memuat ketentuan mengenai keharusan aparat penegak hukum mematuhi putusan PTUN yang menyatakan seorang Pejabat Pemerintahan tidak ada penyalahgunaan wewenang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adji, Indriyanto Seno, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Jakarta: Diadit Media, 2009
- Ahmad Rifai, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN)*, Yogyakarta 2022.
- Ali Abdullah M, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014
- Angga Eko Prasetyo, *Hukum Tata Usaha Negara (Suatu Implementasi Administrasi Negara Dalam Tata Negara)*, Yogyakarta, 2021.
- Permana, Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Genta Press, 2016
- Petrus L. Tjahjadi. *Petualangan Intelektual*. Yogyakarta: Kanisius, 2004
- Philippus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gajah Mada University Press*, Yogyakarta, 2001
- Rozali Adullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992
- Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Genta Press, 2016
- Umar Dani, *Konsep Dasar Dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara*, Maret 2022.
- Utama, Yos Johan, *.Hukum Administrasi Negara. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka*, 2014

³³ Irzha Friskanov & Abdullah, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positi*, Riau Law Journal: Vol. 5, No. 1, Mei (2021), 75-91

Website

Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara (umsu.ac.id)
Dian Aries Mujiburohman, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara | Academia.Edu
ejournal.kopertis10.or.id/index.php/soumlaw/
e-jurnal.uajy.ac.id
<https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-hukum/>
<https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-hukum/>
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/sumber-hukum-materiil-dan-sumber-hukum-formal-1t6284c23d23320/>
<https://www.rifaihadi.com/perluasan-makna-keputusan-tata-usaha-negara/>
Media.neliti.com/media/publications/153491-ID-kewenangan-serta-obyek-sengketa-di-perad.pdf
Pengertian Pengadilan Tata Usaha Negara, Tugas, dan Fungsinya (tirto.id)
ptun-manado.go.id/tentang/sejarah-pengadilan/
Repository.untag-sby.ac.id

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang
Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
Perma No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang
Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Jurnal

Amelia Putri Rizkyta & Bunga Restu Ningsih, *Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Esensi Hukum, Vol. 4 No. 2 Bulan Desember Tahun 2022
Bibianus Hengky Widhi Antoro, *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di Ptun*, Jurnal Yudisial Vol. 13 No. 2 Agustus 2020

Alfian Julio Nupu

Bob Humisar Simbolon, *Penguji Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara A Negara*, Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Volume 2 Nomor 2 Juni 2022
Herma Yanti & Masriyani, *Implementasi Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi*, Legalitas Volume XI Nomor 2, Edisi Desember 2019
Irzha Friskanov & Abdullah, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mengadili Perkara Fiktif Positi*, Riau Law Journal: Vol. 5, No. 1, Mei 2021
Khoiruddin Manahan Siregar, *Kedudukan Pengadila Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Jurnal Al-Maqasid: Jurnal-Jurnal Ilmu Kesyarifan Dan Keperdataan, Volume No 6 Nomor 1 Edisi Januari-Juni 2020
Nicken Sarwo Rini, *Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 vol.18 No. 2, Juni 2018
Ridwan HR, Despan Heryansyah, Dian Kus Pratiwi, *“Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 25, No.2, Mei 2018
Slamet Suparjoto, *“UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peratun Berbanding Lurus,”* Varia Peradilan, Vol. 35, No. 8 2015