

Article history: Submitted 12 April 2023; Accepted 6 February 2024; Available online 29 February 2024.

How to cite: Awaludin Nur Ihfan, 'Problematika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang' (2024) 7 Media Iuris.

Problematika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Awaludin Nur Ihfan 

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Indonesia. E-mail: awaludinnurihfan@gmail.com.

Keywords:

Authority; State Administrative Court; Examining Elements of Abuse of Authority.

Abstract

The Administrative Court has the authority to examine the elements of abuse of authority based on Article 21 of Government Administration Act in conjunction with Supreme Court Regulation (Perma) 4/2015. This authority has several problems such as the vagueness of the limitation of authority in Article 2 of Perma 4/2015 and the legal vacuum of the application period. The purpose of this research is to provide a prescription to answer some of these problems. The type of research uses normative legal research with a statutory approach, case approach, and conceptual approach. The results of the analysis show that the phrase before the criminal process in Article 2 paragraph (1) can be interpreted as before the investigation process because it is the earliest stage of the criminal process under the Criminal Procedure Code, but the provision must still be reformulated because it results in dualism of authority and contradicts the purpose of the establishment of the abuse of authority element test. Meanwhile, the phrase APIP supervision results in Article 2 paragraph (2) must be interpreted as the results of supervision both in the form of Regular and Specific Purpose in order to provide protection and equality before the law for parties harmed by both forms of supervision. Regarding the legal vacuum of the application deadline, it cannot directly apply the provisions of the lawsuit deadline in the State Administrative Court Law because of the difference in concepts and paradigms between the two. It is better to conduct a more comprehensive study in advance in order to formulate the provisions of the grace period for testing the elements of abuse of authority with legal certainty and justice.

Kata Kunci:

Kewenangan; Pengadilan Tata Usaha Negara; Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Abstrak

PTUN memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan Pasal 21 UUAP juncto Perma 4/2015. Kewenangan tersebut memiliki beberapa problematika seperti kekaburan batasan kewenangan dalam Pasal 2 Perma 4/2015 serta kekosongan hukum tenggang waktu permohonan. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan preskripsi guna menjawab beberapa problematika tersebut. Jenis penelitian menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil analisis menunjukkan bahwa frasa sebelum adanya proses pidana dalam Pasal 2 ayat (1) dapat dimaknai sebagai sebelum proses penyelidikan karena merupakan tahap proses pidana paling awal berdasarkan KUHAP, tetapi ketentuan tersebut tetap harus direformulasi karena mengakibatkan dualisme kewenangan serta bertentangan dengan tujuan dibentuknya pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Sedangkan frasa hasil pengawasan APIP dalam Pasal 2 ayat (2) harus dimaknai sebagai hasil pengawasan baik dalam bentuk Reguler maupun Tujuan Tertentu agar dapat memberikan perlindungan serta persamaan dihadapan hukum bagi pihak yang dirugikan oleh kedua bentuk pengawasan tersebut. Terkait kekosongan hukum tenggang waktu permohonan tidak bisa secara langsung menerapkan ketentuan tenggang waktu gugatan dalam UU PTUN karena perbedaan konsep dan paradigma antara keduanya. Sebaiknya dilakukan pengkajian yang lebih komprehensif terlebih dahulu guna merumuskan ketentuan tenggang waktu permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang berkepastian hukum dan berkeadilan.



Pendahuluan

PTUN memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap permohonan yang diajukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*ambtsdrager*). Disini PTUN dapat menilai apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang atas keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Kewenangan tersebut secara atributif diberikan oleh UU Administrasi Pemerintahan (UUAP). Terdapat perbedaan paradigma mengenai kewenangan PTUN dalam UU PTUN dan UUAP dimana pada awalnya PTUN hanya memutus sengketa antara orang atau badan hukum perdata selaku penggugat melawan pejabat pemerintah selaku tergugat melalui upaya hukum berupa gugatan, kemudian melalui UUAP kewenangan PTUN diperluas menjadi dapat melalui upaya hukum berupa permohonan yang diajukan oleh badan atau pejabat pemerintah.¹

Upaya hukum permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang ini sendiri merupakan perwujudan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) yang diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang dinyatakan menyalahgunakan wewenang oleh hasil pengawasan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Berdasarkan Pasal 20 UUAP, APIP memang diberi kewenangan untuk melakukan fungsi pengawasan (*toezicht functie*) terhadap larangan penyalahgunaan wewenang. Pengawasan APIP disini juga merupakan salah satu sarana kontrol terhadap jalannya roda pemerintahan.² Kendati demikian, hasil pengawasan APIP juga berpotensi terdapat kesalahan. Oleh karena itu, pejabat pemerintah yang dinyatakan menyalahgunakan wewenang oleh APIP diberi hak untuk mengajukan permohonan pengujian. Disini hakim akan menguji apakah keputusan dan/atau tindakan pemohon terdapat unsur menyalahgunakan wewenang atau tidak. Perlu digarisbawahi bahwa yang diuji atau dinilai oleh hakim PTUN bukanlah Hasil Pengawasan APIP, melainkan keputusan atau tindakan pemohon yang dinyatakan menyalahgunakan wewenang oleh APIP.

Berbeda dengan mekanisme gugatan dalam UU PTUN, mekanisme permohonan

¹ Firna Novi Anggoro, 'Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/ Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN' (2016) 10 Fiat Justisia 653-654.

² Awaludin Nur Ihfan, 'The Correlation Between The Unqualified Opinion By The Audit Board Of Indonesia And Anti Corruption Act' (2023) 8 Jurnal Bina Mulia Hukum 128.

pengujian dalam UUAP memiliki pedoman beracara atau hukum acaranya sendiri yang diatur melalui Perma 4/2015. Peraturan tersebut telah memberikan beberapa ketentuan mengenai pedoman beracara dalam pengujian. Berdasarkan Perma 4/2015 kewenangan PTUN dalam melakukan pengujian memiliki batasan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2).³ Batasan pengujian (*marginale toetsings*) pada pasal *a quo* secara *expressis verbis* menyatakan bahwa PTUN memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian ketika pejabat administrasi yang mengajukan permohonan belum ada proses pidana yang berjalan padanya dan ketika telah ada hasil pengawasan APIP.

Bahwa dewasa ini, batasan kewenangan PTUN dalam pengujian berdasarkan Pasal 2 tersebut mengakibatkan permasalahan hukum, baik dalam ayat (1) maupun ayat (2). Permasalahan ayat (1) terdapat pada frasa “sebelum adanya proses pidana” dikarenakan tidak adanya definisi yang tetap mengenai frasa tersebut. Pada bagian penjelasan ayat (1) hanya terdapat keterangan cukup jelas dan tidak ada penjelasan lebih lanjut. Makna frasa ‘proses pidana’ juga tidak terdapat pada peraturan perundang-undangan manapun, bahkan dalam KUHP dan KUHP. Sehingga tidak ada ukuran yang pasti kapan seseorang dikatakan sudah mulai ada proses pidana atau belum yang berjalan pada dirinya. Apakah ukuran tentang ‘adanya’ proses pidana itu dimulai ketika ada laporan dan/atau pengaduan, penyelidikan atau ketika penyidikan.

Permasalahan Pasal 2 ayat (2) ada pada makna frasa “setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawas intern pemerintah”. Sama seperti halnya ayat (1), tidak ada penjelasan lebih lanjut terkait makna frasa tersebut. Berdasarkan temuan peneliti, terdapat 2 (dua) putusan terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang memberikan penafsiran secara berbeda khususnya pada frasa ‘setelah adanya hasil pengawasan APIP’. Putusan pertama yakni Putusan PTUN Surabaya No. 9/P/PW/2018/PTUN.SBY dimana hakim menerima permohonan pemohon yang dinyatakan menyalahgunakan oleh APIP berdasarkan Hasil Pengawasan (audit)

³ Ayat (1) berbunyi: Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Ayat (2) berbunyi: Pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus penilaian permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah. Lihat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Tujuan Tertentu. Berbeda halnya dengan Putusan PTUN Medan No. 3/P/PW/2021/PTUN.MDN dimana pemohon juga dirugikan dan dinyatakan menyalahgunakan wewenang oleh Hasil Pengawasan APIP Tujuan Tertentu, tetapi majelis hakim tidak menerima permohonan pemohon.

Pertimbangan majelis hakim dalam Putusan PTUN Medan tersebut menyatakan bahwa pengawasan APIP terbagi menjadi 2 (dua) yaitu Pengawasan Reguler dan Pengawasan untuk Tujuan Tertentu. Kemudian majelis hakim memberikan penafsiran bahwa yang dimaksud 'hasil pengawasan APIP' hanyalah hasil pengawasan APIP secara Reguler, bukan hasil pengawasan APIP untuk Tujuan Tertentu. Pemohon dinilai tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dikarenakan kerugian yang dialami berdasarkan hasil pengawasan APIP Tujuan Tertentu, bukan yang secara Reguler. Berdasarkan perbandingan kedua putusan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang diatas, terdapat perbedaan penafsiran terkait makna frasa 'hasil pengawasan APIP'. Dapat dikatakan bahwa frasa tersebut kabur sehingga mengakibatkan multitafsir.

Selain permasalahan terkait batasan kewenangan PTUN dalam pengujian. Permasalahan lain terkait kewenangan PTUN dalam Perma 4/2015 yaitu tidak diaturnya tenggang waktu pengajuan permohonan sehingga terjadi kekosongan hukum (*leemten in het recht*) atau dapat dikatakan sebagai undang-undang dalam keadaan diam (*silentio of wet*). Secara pragmatis, mungkin batasan kewenangan PTUN dalam Pasal 2 ayat (1) dapat dipandang sebagai ketentuan tenggang waktu, karena dapat diartikan bahwa pejabat pemerintah dapat secara bebas mengajukan permohonan sepanjang belum ada proses pidana yang berjalan terhadap dirinya. Tetapi ketentuan tersebut tidak dapat dijadikan rujukan sebagai tenggang waktu permohonan karena tidak semua bentuk penyalahgunaan wewenang memiliki akibat hukum tindak pidana terkait kerugian keuangan negara saja. Kadang kala akibat hukum penyalahgunaan wewenang hanya berupa kesalahan administrasi saja karena memang tidak adanya niat atau sikap batin (*mens rea*) untuk melakukan tindak pidana. Sehingga ketentuan tenggang waktu permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang menjadi penting agar terciptanya kepastian hukum.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti berpendapat terdapat beberapa problematika hukum terkait kewenangan PTUN dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan mengkaji lebih dalam mengenai batasan kewenangan PTUN dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Perma 4/2015 khususnya makna frasa “sebelum adanya proses pidana” dan “setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawas internal pemerintah”, serta kekosongan hukum tenggang waktu permohonan dengan menelaah beberapa putusan terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif,⁴ karena menelaah beberapa isu hukum dalam dogmatik hukum (hukum positif) yang berkaitan dengan kewenangan PTUN dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan ini meliputi Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), untuk menganalisis dan mengkorelasikan beberapa peraturan. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), yaitu untuk menganalisis beberapa putusan terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu memberikan preskripsi serta konsep untuk memecahkan permasalahan dalam isu hukum tersebut. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan tentang pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang telah inkrah, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal, makalah, dan artikel ilmiah. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran melalui media cetak maupun media internet.

Problematika Frasa ‘Sebelum Adanya Proses Pidana’ dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015

Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 memberikan pengaturan bahwa PTUN berwenang melakukan pengujian ‘sebelum adanya proses pidana’. Jadi ketika pejabat pemerintah yang melakukan permohonan sudah ada proses pidana, maka pengadilan tidak berwenang

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Kencana Prenada Media Group 2017) 103.

mengadili permohonan dan pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk beracara pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Tetapi ketentuan pasal *a quo* berpotensi mengakibatkan multitafsir, karena definisi 'proses pidana' tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan manapun, bahkan dalam KUHP maupun KUHPA.

Selain tidak adanya definisi 'proses pidana' dalam peraturan perundang-undangan, permasalahan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 juga dapat mengakibatkan kesalahan penafsiran. Sebagai contoh dalam Putusan PTUN Jambi No. 2/P/PW/2017/PTUN.JBI dimana Pemohon sebelumnya telah dilakukan penyidikan tetapi melalui Putusan Pra Peradilan No. 1/Pid.Pra/2017/PN.Mrt menyatakan bahwa Surat Perintah Penyidikan No. Sprin.Sindik/58a/VII/2016/Reskrim dan Surat Penetapan Tersangka No. S.Tap/41/XI/2017/Reskrim terhadap pemohon tidak sah dan tidak berdasar atas hukum. Majelis hakim PTUN Jambi berpendapat bahwa proses pidana terhadap Pemohon telah berhenti dan berkesimpulan bahwa tidak ada proses pidana yang berjalan terhadap diri Pemohon.⁵

Terdapat penelitian sebelumnya yang membahas mengenai pertimbangan hakim dalam Putusan PTUN Jambi tersebut. Hasil analisis menyatakan bahwa Hakim PTUN Jambi tidak berwenang untuk menyatakan proses pidana terhadap Pemohon sudah berhenti berdasarkan putusan peradilan umum. Hal ini dikarenakan mengingat masih terdapat peluang untuk diterbitkan Sprindik baru atau penetapan tersangka. Selain itu, mengingat waktu pengajuan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang tertanggal 17 November 2017 dimana pemohon masih dikategorikan terdapat proses pidana yang berjalan dikarenakan pembacaan putusan pra peradilan tertanggal 27 November 2017. Penelitian tersebut berkesimpulan bahwa seharusnya hakim PTUN Jambi tidak perlu melakukan penafsiran berbeda (*argumentum a contrario*) maupun membuat penemuan hukum (*rechtsvinding*) karena secara otomatis PTUN tidak berwenang menerima permohonan pemohon berdasarkan Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015.⁶ Tetap diterimanya permohonan dalam Putusan PTUN Jambi tersebut

⁵ Lihat Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI, 23.

⁶ Bibianus Hengky Widhi Antoro, 'Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di PTUN' (2020) 13 Jurnal Yudisial 220.

padahal masih terdapat proses pidana yang berjalan pada diri pemohon menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap eksistensi pasal *a quo*.

Berdasarkan kedua uraian permasalahan diatas, membuktikan bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam beracara pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dikarenakan tidak jelasnya frasa tersebut. Hal ini dapat dikategorikan sebagai isu hukum dalam dogmatik hukum yaitu terjadinya kekaburan hukum. Oleh karena itu, terlebih dahulu akan dijabarkan makna frasa 'sebelum adanya proses pidana' sebagai berikut.

Bahwa Putusan PTUN Makassar No. 1/P/PW/2021/PTUN.MKS telah memberikan penafsiran terkait frasa 'sebelum adanya proses pidana'. Dalam putusan tersebut, majelis hakim menafsirkan pasal *a quo* dengan mengutip pendapat Frans Hagan tentang *Criminal Justice Process* yang kemudian dikorelasikan dengan KUHAP. Frans Hagan berpendapat bahwa *Criminal Justice Process* adalah "*the series of procedure by which society identifies, accuses, tries, convicts, and punishes offender*". Yang apabila diterjemahkan memiliki arti setiap tahap dalam putusan yang dihadapkan kepada tersangka untuk menuju penentuan pidana/hukuman baginya. Definisi tersebut dikorelasikan dengan KUHAP dan majelis hakim menyimpulkan bahwa makna proses pidana adalah bagaimana hukum pidana dilaksanakan mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, upaya hukum, sampai dengan pelaksanaan putusan atau eksekusi. Sehingga makna frasa 'sebelum adanya proses pidana' diartikan sebagai sebelum adanya penyelidikan atau penyidikan.⁷

Berdasarkan penafsiran dalam Putusan PTUN Makassar diatas telah diperoleh makna frasa pasal *a quo*. Akan tetapi, penafsiran tersebut belum memberikan kepastian hukum karena menggunakan konjungsi 'atau', seolah antara penyelidikan dan penyidikan adalah tahapan yang sama atau sejajar. Padahal keduanya merupakan tahapan yang berbeda dan harusnya berurutan. Apabila merujuk pada definisi penyelidikan dalam Pasal 1 angka 5 KUHAP dapat disimpulkan bahwa penyelidikan adalah tahapan yang pertama dan lebih dahulu daripada penyidikan, karena penyelidikan merupakan tahap

⁷ Lihat Putusan PTUN Makassar No. 1/P/PW/2021/PTUN.MKS, 23.

penentu suatu peristiwa hukum dapat dilanjutkan ke proses penyidikan atau tidak.⁸ Oleh karena itu, makna frasa 'sebelum adanya proses pidana' seharusnya ditafsirkan menjadi sebelum adanya penyelidikan, karena penyelidikan merupakan tahap pertama dalam proses pidana.

Kendati demikian, eksistensi ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 tetap menimbulkan permasalahan. Disini peneliti berpendapat bahwa seharusnya batasan kewenangan yang ada pada pasal *a quo* harus dilakukan reformulasi. Alasan untuk mereformulasi keberlakuan ketentuan tersebut akan dijabarkan sebagai berikut.

Pertama, Pergeseran paradigma hukum administrasi. Secara atributif, UUAP memberikan kewenangan kepada PTUN untuk dapat menguji ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang dalam keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Kewenangan tersebut diberikan kepada PTUN sebagai sarana pembelaan terhadap pejabat yang dinyatakan menyalahgunakan wewenang agar proses penegakan hukum tidak hanya berorientasi pada ranah pidana saja.⁹ Sebelum adanya UUAP seringkali pejabat pemerintahan mendapatkan kriminalisasi atas dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukannya karena tidak ada mekanisme atau upaya hukum lain sebelum masuk pada proses pidana. Dengan adanya upaya hukum permohonan pasca berlakunya UUAP, diharapkan penegakan terhadap dugaan adanya penyalahgunaan wewenang dapat diselesaikan dalam ranah hukum administrasi terlebih dahulu. Selain itu, pada dasarnya konsep penyalahgunaan wewenang merupakan kajian dari hukum administrasi yang kemudian diserap dalam hukum pidana, sehingga lebih tepat apabila persoalan pengujian ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang diselesaikan dalam ranah peradilan administrasi.¹⁰ Apabila ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 tetap diberlakukan maka akan mengakibatkan kerugian bagi pejabat pemerintahan yang dinyatakan menyalahgunakan wewenang

⁸ Pasal 1 angka 5 berbunyi : Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Lihat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

⁹ Enrico Parulian Simanjuntak, 'Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan' (2018) 7 Jurnal Hukum dan Peradilan 252.

¹⁰ Permana dan Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara* (Genta Press 2016) 48-49.

tapi sudah ada proses pidana yang berjalan padanya. Hal ini bertentangan dengan konsep dan paradigma yang dibawakan UUAP dimana untuk melindungi pejabat pemerintahan dari kriminalisasi dari perbuatan hukum yang dilakukannya.

Kedua, Potensi dualisme kewenangan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Dalam praktiknya, Sebelum adanya UUAP dan Perma 4/2015, untuk membuktikan adanya unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan negara menurut ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), pengadilan yang berwenang untuk menguji ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan Peradilan Umum. Dikarenakan tidak ada ukuran yang pasti mengenai makna penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU Tipikor tersebut, Pengadilan Tipikor kerap kali menggunakan penafsiran sendiri untuk menilai adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Kebebasan hakim pengadilan tipikor untuk menafsirkan unsur penyalahgunaan wewenang kerap kali menimbulkan disparitas dan inkonsistensi dalam menentukan adanya penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan permasalahan tersebut dibentuklah UUAP dan PTUN diberikan kewenangan untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang.

Potensi dualisme kewenangan ini juga mengakibatkan kekaburan hukum karena menyebabkan penegak hukum/institusi terkait memiliki tafsir yang berbeda.¹¹ Hal ini dapat terlihat dari beberapa pandangan yang berbeda dari beberapa aparat penegak hukum sebagaimana berikut ini. Andhi Nirwanto selaku Wakil Jaksa Agung, berpendapat konsep 'penyalahgunaan wewenang' dalam rezim hukum UUAP memiliki perbedaan dengan konsep 'menyalahgunakan kewenangan' dalam rezim hukum UU Tipikor. UUAP secara *expressis verbis* telah membedakan definisi antara 'kewenangan' dan 'wewenang', sehingga tidak perlu dipertentangkan antara keduanya. Wewenang didefinisikan sebagai 'hak' sehingga implikasi hukum penggunaan wewenang dapat dibatalkan atau tidak sah, sedangkan kewenangan didefinisikan sebagai 'kekuasaan' yang berimplikasi pada ranah

¹¹ Mashendra, 'Perampasan Aset Korupsi Dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Pidana Indonesia' (2020) 8 Jurnal Petitum 21.

administrasi, tata usaha negara, hingga pidana.¹² Selaras dengan pendapat tersebut, Yulius selaku Hakim Agung Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung berpendapat bahwa ketentuan norma 'penyalahgunaan wewenang' antara UUAP dengan UU Pengadilan Tipikor *juncto* UU Tipikor tidak saling tumpang tindih, karena kompetensi absolut masing-masing yang berbeda. Menjadi keliru apabila PTUN melakukan pengujian penyalahgunaan wewenang atas perbuatan tindak pidana yang dilakukan (*actus reus*) serta menilai sikap batin (*mens rea*) yang sifatnya pidana. Hakim pidana tidak seharusnya mengambil fungsi hakim TUN, begitu pula sebaliknya, hakim TUN tidak seharusnya menempatkan dirinya seolah hakim pidana. Masing-masing dari kedua lembaga peradilan tersebut memiliki prinsip tersendiri yang saling mengisi dan tidak bertentangan.¹³

Berbeda dengan dua pendapat sebelumnya, Santer Sitorus selaku Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, berpendapat bahwa konsep 'menyalahgunakan wewenang' dalam UU Tipikor sama saja dengan konsep 'penyalahgunaan wewenang' dalam UUAP, tidak ada perbedaan diantara keduanya, dengan demikian apabila terdapat permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang maka proses pemeriksaan pidana yang sedang berjalan pada pemohon harus dihentikan terlebih dahulu.¹⁴ Senada dengan pendapat tersebut, Supandi selaku Hakim Agung Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung, berpendapat bahwa ketentuan Pasal 21 UUAP secara otomatis mencabut kewenangan penyidik untuk melakukan penyidikan terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintah, karena seharusnya hal tersebut diuji dulu sebagai obyek permohonan dalam PTUN.¹⁵

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, terdapat silang pendapat mengenai dualisme kewenangan untuk melakukan pengujian penyalahgunaan wewenang. Untuk

¹² Andhi Nirwanto D., 'Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)', Seminar Nasional H.U.T. IKAHI Ke-62 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi (IKAHI 2015) 16-19.

¹³ Yulius, 'Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014) (2015) 4 Jurnal Hukum dan Peradilan 373.

¹⁴ Santer Sitorus, 'Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan', Sosialisasi Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (KemenPAN RB 2015) 7 dan 12.

¹⁵ Fathudin, 'Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)' (2015) 2 Jurnal Cita Hukum 129.

mengetahui pendapat mana yang lebih tepat, dengan meminjam pemikiran Logemann yang menyatakan, “*men mag de norm waaraan men gebonden is niet willekeurig uitleggen, doch allen de juiste uitleg mag gelden*”.¹⁶ Yang terjemahan bebasnya adalah ‘seseorang tidak boleh menafsirkan secara sembarangan terhadap ketentuan norma yang mengikat, interpretasi yang tepat adalah interpretasi menurut ketentuan pembentuk undang-undang’. Selaras dengan pendapat tersebut, E. Utrecht juga berpendapat bahwa setiap tafsiran adalah tafsiran yang dibatasi oleh kehendak pembuat undang-undang, karena tafsiran yang sesuai dengan kehendak pembentuk undang-undang adalah tafsiran yang tepat.¹⁷ Berdasarkan kedua pendapat ahli tersebut dapat digarisbawahi bahwa untuk mengetahui maksud suatu norma dalam perundang-undangan maka harus ditafsirkan sesuai dengan maksud pembuat perundang-undangan tersebut.

Untuk mengetahui maksud pembentuk perundang-undangan, peneliti merujuk kepada pendapat Zudan Arif Fakrullah selaku anggota Tim Penyusun UUAP, yang menjelaskan bahwa apabila sudah ada putusan PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang menyatakan bahwa tidak ada penyalahgunaan wewenang atas keputusan atau tindakan yang dilakukan pejabat pemerintah, maka pejabat tersebut tidak dapat diperiksa lagi baik secara administrasi, perdata, maupun pidana. Aparat penegak hukum baru bisa membawa kasus tersebut ke ranah pidana atau ranah hukum lain apabila PTUN telah memutus sebaliknya.¹⁸ Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsep yang dibawakan UUAP adalah menjadikan kewenangan untuk melakukan pengujian atas penyalahgunaan wewenang menjadi kewenangan absolut PTUN, sehingga apabila telah diuji di PTUN maka pengadilan tipikor tidak perlu melakukan pengujian kembali.

Sehingga apabila ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 tersebut tetap diberlakukan, maka konsekuensi yang terjadi adalah pejabat pemerintah yang

¹⁶ J. H. A. Logemann, ‘Over De Theorie Van Een Stellig Staatsrecht’ (Saksama 1954) <<https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20133139-Over%20de%20theorie%20van%20een%20stellig%20staatsrecht,%201954.pdf>> diakses pada 25 Januari 2024.

¹⁷ M. Adystia Sunggara, M. Imanuddin, dan Rocky Marbun, *Penemuan & Penafsiran Hukum* (Publica Indonesia Utama 2023) 74.

¹⁸ Zudan Arif Fakrullah, ‘Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan’, Seminar Nasional H.U.T. IKAHI Ke-62 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi (IKAHI 2015) 13.

dinyatakan menyalahgunakan wewenang dan telah masuk dalam proses pidana tidak bisa mengajukan permohonan pengujian ke PTUN. Kemudian untuk menguji unsur 'menyalahgunakan kewenangan' akan tetap dilakukan oleh pengadilan tipikor karena tidak adanya hasil dari PTUN. Hal ini tentu bertentangan dengan semangat dibentuknya upaya hukum pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dimana untuk mengembalikan kompetensi pengujian penyalahgunaan wewenang kepada PTUN.

Ketiga, pidana sebagai *ultimum remedium*. Bahwa salah satu asas dalam hukum pidana adalah sebagai upaya terakhir atau *ultimum remedium*. Ketika kasus hukum tidak dapat diselesaikan dengan melalui hukum perdata atau hukum administrasi, maka ketentuan pidana lah yang diterapkan. Asas tersebut mensyaratkan dilakukan alternatif penyelesaian melalui bidang hukum yang lain terlebih dahulu sebelum masuk ranah pidana.¹⁹ Asas ini menjadi penting untuk melindungi tindakan diskresi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan agar tidak dijadikan senjata oleh lawan politik dengan menyatakan adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat tersebut. Dengan adanya potensi dilakukannya politisasi tersebut dapat menjadi pertimbangan agar penerapan hukum pidana harus dilakukan dengan hati-hati.²⁰

Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015, maka yang terjadi adalah pidana berpotensi tidak menjadi upaya terakhir, tetapi menjadi *Primum Remedium* yaitu hukum pidana sebagai pilihan utama. Seolah tidak ada alternatif untuk menyelesaikan suatu kasus penyalahgunaan wewenang. Hal ini tentu bertentangan dengan tujuan dibentuknya mekanisme pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang ingin memberikan upaya hukum bagi pejabat pemerintah yang dinyatakan menyalahgunakan sebelum dilakukannya pemeriksaan dalam ranah pidana. Oleh karena itu, pendekatan yang menggunakan hukum pidana sebagai upaya utama (*primum remedium*) harus dikaji ulang.²¹ Eksistensi hukum pidana seharusnya dimaknai sebagai senjata pamungkas yang sesuai dengan prinsip "*ultimum remedium*".

¹⁹ Sheila Maulida Fitri, 'Eksistensi Penerapan *Ultimum Remedium* dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia' (2020) 2 de Jure: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum 18.

²⁰ May Lim Charity, 'Paradigma Baru Sistem Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan' (Jurnal Legislasi Indonesia 2018) <<https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/412/292>> diakses 1 Februari 2024.

²¹ Enrico Parulian Simanjuntak (n8) 258.

Tabel 1. Daftar putusan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang tingkat pertama sejak diundangkannya UUAP & Perma 4/2015 sampai tahun 2023.

Nomor Putusan	Objek Permohonan	Batasan Kewenangan PTUN			Amar Putusan	Pertimbangan Hakim
		Pasal 2 ayat (1)	Pasal 2 ayat (2)	Pasal 2 ayat (2)		
Putusan PTUN Jambi No. 2/P/PW/2017/PTUN.JBI	Addendum I Surat Perjanjian atas Tambahan Waktu Kontrak Untuk Melaksanakan Paket Pekerjaan Konstruksi Embung Sungai Abang Kec. VII, Koto Kabupaten Tebo Nomor : 521/263/SP/IV/DPT/2015. dengan akibat hukumnya	Tidak ada proses pidana (Pernah ada)	Hasil Pemeriksaan Khusus APIP (Inspektorat Kabupaten)	Mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan bahwa proses pidana tidak ada penyalahgunaan wewenang	Mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan bahwa proses pidana tidak ada penyalahgunaan wewenang	Pernah ada proses pidana pada diri pemohon, tetapi PTUN tetap menerimanya karena ada putusan pra peradilan yang menyatakan bahwa proses pidana tidak sah, sehingga sudah tidak ada proses pidana
Putusan PTUN Makassar No. 2/P/PW/2018/PTUN.MKS	Pencabutan perkara permohonan yang telah didaftarkan di Kepaniteraan	-	-	Mengabulkan Pencabutan Permohonan	Berdasarkan Pasal 12 Perma 4/2015 pencabutan permohonan haruslah dikabulkan	
Putusan PTUN Palangkaraya No. 2/P/PW/2018/PTUN.PLK	Laporan Hasil Pemeriksaan Tujuan Tertentu Inspektorat Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 700/124/LHP-K/2016/INSP	Tidak ada proses pidana	Hasil Pemeriksaan APIP (Inspektorat Provinsi) Tujuan Tertentu	Permohonan tidak dapat diterima	Permohonan melampaui tenggang waktu 90 hari dalam Pasal 55 UU PTUN	
Putusan PTUN Bengkulu No. 5/P/PW/2018/PTUN.BKL	Surat Keputusan Kuasa Pengguna Anggaran Nomor: SK.602.1/609/B.IV/DPU/2015 tanggal tentang Pengangkatan Pemohon sebagai Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan di Lingkungan Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2015	Sudah ada proses pidana	Hasil Penghitungan Kerugian Negara oleh APIP (Inspektorat Provinsi)	Permohonan tidak dapat diterima	Permohonan telah ditetapkan sebagai tersangka Tindak Pidana Korupsi sehingga memberikan keyakinan Majelis Hakim bahwa objek permohonan telah atau sedang dalam proses pidana	
Putusan PTUN Surabaya No. 9/P/PW/2018/PTUN.SBY	Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro Nomor 800/13.a/201.412/2016, tentang Perubahan atas Keputusan Inspektur Nomor 800/13/201.412/2016, tentang Satuan Biaya Khusus Pemeriksaan/Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2016	Tidak ada proses pidana	Hasil Audit APIP (BPKP) Tujuan Tertentu	Mengabulkan permohonan dan menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang	Berdasarkan uraian fakta hukum dihubungkan dengan ketentuan Pasal 21 UUAP jo. Pasal 2 Perma 4/2015 maka pengadilan berwenang memeriksa dan memutus permohonan.	

Putusan PTUN Kupang No. 2/P/PW/2020/PTUN. KPG	Surat Termohon ke - 1 Nomor : S.pl / 319 / VI/2020 / Sat.Reskrim tanggal 4 Juni 2020 tentang Pemanggilan untuk melakukan penyidikan Tersangka dan Surat ke II Nomor : S.Pgl/ 320 / VI 2020 / Sat. Reskrim tanggal 10 Juni 2020 atas dugaan tindak pidana perbankan berupa Penyalagunaan Kewenangan dalam pemberian fasilitas kredit KMK - JP Konstruksi tahun 2017	Sudah ada proses pidana	Hasil Audit Pengawas Intern Bank NTT	Permohonan tidak dapat diterima (bukan kewenangan PTUN)	Objek permohonan merupakan KTUN yang dikeluarkan berdasarkan KUHAP dan KUHAP yang mana itu tidak termasuk ke dalam kompetensi PTUN
Putusan PTUN Medan No. 2/P/PW/2020/PTUN. MDN	Surat Keputusan Direksi PT Kawasan Industri Medan (persero) nomor: 21/SKD/2017, Tentang Pemutusan Hubungan Kerja	Sudah ada proses pidana	-	Permohonan tidak dapat diterima (bukan kewenangan PTUN)	Permohonan pemohon tentang PHK tunduk pada bidang hukum ketenagakerjaan dimana bukan kompetensi PTUN
Putusan PTUN Makassar No. 1/P/PW/2021/PTUN. MKS	Kebijakan (Diskresi) berupa Tindakan Penetapan Biaya Sewa Excavator pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Mamuju Utara Tahun Anggaran 2017 dan Tahun 2018	Sudah ada proses pidana	Laporan Hasil Pemeriksaan & Pemeriksaan Komprehensif	Permohonan tidak dapat diterima	Frasa 'sebelum adanya proses pidana' adalah sebelum penyelidikan / penyidikan, sedangkan proses pidana permohonan telah sampai pada pembacaan dakwaan di PN Mamuju, sehingga PTUN tidak berwenang menguji
Putusan PTUN Medan No. 3/P/PW/2021/PTUN. MDN	Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada SMA Negeri 8 Medan Tahun Ajaran 2017 dan Tahun Ajaran 2018	Tidak ada proses pidana	Hasil Pengawasan APIP (Inspektorat Provinsi) Tujuan Tertentu	Permohonan tidak dapat diterima	Kepetingan pemohon tidak berhubungan langsung dengan pengawasan APIP reguler tetapi berhubungan langsung dengan pengawasan Tujuan Tertentu, maka pengadilan tidak berwenang menguji

Keempat, praktik pemeriksaan dugaan penyalahgunaan wewenang saat ini. Apabila merujuk pada data Tabel 1. diatas, terlihat beberapa permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang tidak dapat diterima karena sudah ada proses pidana yang berjalan pada diri pemohon. Hal ini dikarenakan pemohon terlambat untuk mengajukan permohonan ke PTUN. Disamping terlambatnya pengajuan permohonan, permasalahan dalam praktik yang terjadi saat ini adalah inisiatif untuk melakukan pengawasan serta audit apabila terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang yang terindikasi sebagai kasus korupsi sering di inisiasi oleh penyidik baik dari Kepolisian, Kejaksaan maupun KPK, kemudian baru mengajak kerjasama APIP selaku lembaga pengawas.²² Yang dikhawatirkan dari praktik tersebut yaitu dapat dianggap sudah ada proses pidana yang berjalan sehingga pejabat pemerintah yang dinyatakan menyalahgunakan wewenang tidak memiliki kesempatan untuk mengajukan permohonan. Hal ini tentu merugikan karena hak untuk melakukan pengujian terlebih dahulu ke PTUN menjadi tidak bisa digunakan.

Berdasarkan beberapa argumentasi diatas, peneliti memberikan pandangan preskriptif agar ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 agar direformulasi atau dilakukan perubahan (pembaharuan hukum). Selain itu, konsep pengujian unsur penyalahgunaan wewenang harus tetap dipandang sebagai upaya pertama (*primum remedium*) sehingga ketika ada pejabat pemerintahan telah masuk proses pidana, pengadilan tipikor tetap memberikan hak untuk dapat melakukan pengujian terlebih dahulu ke PTUN. Dalam hal ini pengadilan tipikor menghentikan proses pidananya terlebih dahulu dan menunggu hasil dari PTUN apakah memang terdapat penyalahgunaan wewenang atau tidak. Hal ini bertujuan agar semangat perlindungan hukum yang diberikan kepada pejabat atau penyelenggara negara atas kriminalisasi akibat adanya dugaan penyalahgunaan wewenang dapat diminimalisir serta mengembalikan kompetensi pengujian unsur penyalahgunaan wewenang kepada peradilan administrasi yakni PTUN.

²² Firna Novi Anggoro (n1) 661.

Kekaburan Hukum Frasa 'Setelah Adanya Pengawasan APIP' dalam Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015

Terdapat batasan lain terkait kewenangan PTUN dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang, yaitu dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 yang menyatakan bahwa PTUN berwenang melakukan pengujian setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawas intern pemerintah (APIP). Adapun yang dimaksud APIP berdasarkan Pasal 49 ayat (1) PP 60/2008 (PP SPIP) terdiri dari BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.²³

Batasan kewenangan PTUN dalam ketentuan pasal *a quo* menimbulkan permasalahan karena tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai 'hasil pengawasan APIP' dalam bentuk apa yang dimaksud. Menurut Peter Mahmud Marzuki, salah satu isu atau permasalahan hukum dalam dogmatik hukum (hukum positif) adalah adanya penafsiran berbeda atau saling bertentangan terhadap teks peraturan karena ketidakjelasan peraturan itu sendiri.²⁴ Bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 telah mengakibatkan penafsiran yang berbeda (multitafsir) pada 2 (dua) putusan tentang pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Kedua putusan yang bertentangan tersebut adalah Putusan PTUN Medan Nomor 3/P/PW/2021/PTUN.MDN dengan Putusan PTUN Surabaya Nomor 9/P/PW/2018/PTUN.SBY. Sebelum menjabarkan perbedaan penafsiran akan terlebih dahulu dijabarkan pertimbangan hakim dalam kedua putusan tersebut.

Putusan PTUN Medan Nomor 3/P/PW/2021/PTUN.MDN dimana dalam kasus tersebut, Drs. Jongor Ranto Panjaitan sebagai Kepala SMA Negeri 8 Medan T.A. 2017 dan 2018 (Pemohon) mengajukan permohonan pengujian kepada PTUN Medan. Permohonan tersebut diajukan karena Pemohon merasa dirugikan oleh hasil pengawasan APIP Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang menyatakan bahwa Pemohon telah menyalahgunakan kewenangannya sebagai Kepala Sekolah SMA Negeri 8 Medan dalam penggunaan Dana BOS pada SMA Negeri 8 Medan T.A. 2017 dan T.A. 2018. Pertimbangan hukum majelis hakim dalam Putusan PTUN Medan menyatakan

²³ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki (n3) 103.

bahwa berdasarkan fakta hukum, APIP Pemerintah Provinsi Sumatera Utara telah melakukan 2 (dua) kali pengawasan terhadap Pengelolaan dan Pelaksanaan Dana BOS pada SMA Negeri 8 Medan, Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara T.A. 2017 dan T.A. 2018 yakni Pengawasan APIP secara Reguler dan Pengawasan Dengan Tujuan Tertentu Dalam Bentuk Pemeriksaan Khusus tanggal 15 Maret 2021 dengan Laporan Nomor ITPROVSU.403/R/2021. Majelis hakim berpendapat bahwa kepentingan Pemohon tidak memiliki hubungan hukum secara langsung dengan Hasil Pengawasan APIP secara Reguler, tetapi memiliki hubungan hukum dengan Hasil Pengawasan APIP untuk Tujuan Tertentu.²⁵

Kemudian majelis hakim PTUN Medan menafsirkan frasa 'hasil pengawasan APIP' dengan mengingat ketentuan Pasal 16 ayat (3) PP 12/2017.²⁶ Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (3) PP 12/2017 tersebut, majelis hakim menyimpulkan bahwa pengawasan yang dilaksanakan oleh APIP dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Pengawasan Reguler dan Pengawasan untuk Tujuan Tertentu. Majelis hakim juga berpendapat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh PTUN berdasarkan ketentuan Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan jo. Pasal 2 Perma 4/2015 adalah kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/ atau Tindakan Pejabat Pemerintahan setelah adanya Hasil Pengawasan APIP secara Reguler. Oleh karena pemohon dirugikan oleh Hasil Pengawasan APIP Tujuan Tertentu bukan yang Reguler, majelis hakim PTUN Medan memberikan putusan yang menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima dengan dalih bahwa pengadilan tidak berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan permohonan Pemohon.

Berbeda halnya dengan Putusan PTUN Medan, dalam Putusan PTUN Surabaya Nomor 9/P/PW/2018/PTUN.SBY dimana Pemohon bernama Drs. Syamsul Hadi,

²⁵ Lihat Putusan PTUN Medan Nomor 3/P/PW/2021/PTUN.MDN, 44-46.

²⁶ Pasal 16 ayat (3) Berbunyi: Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan oleh APIP dilakukan pada tahapan kegiatan, a. Penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah; b. Pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah; c. Pelaksanaan program strategis nasional di daerah; d. Berakhirnya masa jabatan kepala daerah untuk mengevaluasi capaian rencana pembangunan jangka menengah daerah; dan, e. Pengawasan dalam rangka tujuan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Ak. selaku Inspektur Kabupaten Bojonegoro. Pemohon telah membuat Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro Nomor: 800/13.a/201.412/2016 tentang Perubahan atas Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro Nomor: 800/13/201.412/2016 tentang Satuan Biaya Khusus Pemeriksaan / Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2016 tertanggal 29 Januari 2016. Kemudian BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Timur melalui Laporan Hasil Audit Tujuan Tertentu Pengelolaan Anggaran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro Tahun 2016 Nomor: LATT-1019/PW.13/5/2017 tertanggal 11 Desember 2017 menyatakan bahwa Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro tersebut merupakan penyalahgunaan wewenang karena mengakibatkan realisasi penerapan Biaya Khusus Pemeriksaan/Pengawasan Tahun Anggaran 2016 pada Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tidak sesuai peraturan yang berlaku dan berpotensi merugikan keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim berkesimpulan bahwa berdasarkan fakta hukum dihubungkan dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUAP juncto Pasal 2 Perma 4/2015 maka PTUN Surabaya berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh Inspektur Kabupaten Bojonegoro dalam menerbitkan objek permohonan.²⁷

Berdasarkan pertimbangan hukum majelis hakim pada kedua putusan PTUN diatas, terdapat perbedaan penafsiran ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 khususnya frasa 'hasil pengawasan APIP'. Pada Putusan PTUN Medan berpendapat bahwa yang menjadi kewenangan pengadilan dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang hanyalah hasil pengawasan APIP Reguler, bukan hasil pengawasan APIP untuk Tujuan Tertentu. Sedangkan dalam Putusan PTUN Surabaya tidak membedakan kedua bentuk hasil pengawasan APIP tersebut dan tetap menerima permohonan pemohon yang dirugikan oleh hasil pengawasan APIP untuk Tujuan Tertentu. Sehingga permasalahan hukum yang terjadi adalah kekaburan hukum atau norma (*vague norm*) ketentuan pasal *a quo*. Oleh karena itu, disini akan dianalisis terlebih dahulu terkait pertimbangan hukum PTUN Medan yang melakukan penafsiran berbeda terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (2)

²⁷ Lihat Putusan PTUN Surabaya Nomor 9/P/PW/2018/PTUN.SBY, 52-53.

Perma 4/2015 kemudian mencari makna frasa 'hasil pengawasan APIP' dalam bentuk apa yang dimaksud.

Menurut Jazim Hamidi, problematika kekaburan hukum dapat diselesaikan dengan melakukan penafsiran atau interpretasi hukum.²⁸ Penafsiran hukum (*interpretasi/legal interpretation*) adalah sebuah cara untuk mengetahui makna frasa dalam suatu ketentuan pasal dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya dengan menggunakan beberapa macam metode penafsiran hukum yang telah disampaikan oleh para ahli, seperti penafsiran gramatikal, sistematis, sejarah (historis) dan lainnya.²⁹

Secara normatif, berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 10 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009) hakim memang diberikan kemerdekaan untuk dapat melakukan penafsiran hukum ketika terjadi kekosongan atau kekaburan hukum untuk menemukan hukumnya (*rechtsvinding*). Tetapi ketentuan tersebut tidak memberikan batasan sejauh mana hakim dapat melakukan penafsiran atau penemuan hukum sehingga tidak ada tolak ukur yang jelas apakah penafsiran yang telah dilakukan dengan tepat ataukah dengan sewenang-wenang.³⁰ UU 48/2009 hanya mensyaratkan hakim wajib menyampaikan pertimbangan hukum dalam putusannya disertai dengan alasan dan dasar hukum (baik tertulis maupun tidak tertulis) yang dijadikan dasar untuk mengadili. Hal ini yang kemudian menjadi dasar bahwa hakim juga diwajibkan melakukan penalaran hukum.

Dalam melakukan penafsiran hukum seharusnya memang harus diikuti dengan penalaran hukum (*legal reasoning*), yaitu upaya yang dilakukan untuk memberi alasan dan penjelasan hukum agar hasil penafsiran hukum masuk akal dan dapat dipahami secara logis. Penalaran hukum memiliki kaidah atau prinsip-prinsip yang harus diterapkan secara sistematis atau berurutan agar penalaran yang dilakukan tepat, diantaranya

²⁸ Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum: (Sejarah, Filsafat, dan Metode Tafsir) Edisi Revisi* (UB Press 2017) 51.

²⁹ Firna Novi Anggoro, 'Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pegawai Negeri Sipil (Ratio Legis Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)' (2022) 11 *Jurnal Rechtsvinding* 217.

³⁰ Awaludin Nur Ihfan, 'Batasan Penemuan Hukum (Rechtsvinding) Oleh Hakim', *Prosiding Seminar Nasional Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Pembangunan Hukum Dalam Memperkuat Ketahanan Nasional* (UB Media 2023) 20.

adalah memberikan pengertian (term), membuat keputusan (proposisi), dan melakukan penyimpulan (inferensi).³¹ Hasil penalaran hukum tersebut disampaikan dengan menggunakan argumentasi hukum yang rasional agar kepastian hukum, keadilan, dan kebenaran dapat ditegakkan.

Validitas suatu argumentasi dapat ditentukan dari benar atau tidaknya premis dan penarikan kesimpulan yang dilakukan. Apabila premis dan kesimpulannya benar maka argumen tersebut valid, sebaliknya jika premisnya benar dan kesimpulannya salah maka argumen tersebut invalid.³² Penyimpulan yang biasa digunakan untuk menyelesaikan permasalahan hukum adalah penyimpulan tidak langsung,³³ karena bertolak dari beberapa premis, yang kemudian diwujudkan dalam satu bentuk logis yang disebut silogisme. Dengan menggunakan silogisme dapat diperoleh pernyataan ketiga yaitu kesimpulan (inferensi) berdasarkan dua proposisi (premis) yang berlainan.

Berdasarkan beberapa kajian teoritis diatas dengan dihubungkan dengan pertimbangan hukum dalam Putusan PTUN Medan, diperoleh hasil bahwa metode penafsiran yang digunakan oleh majelis hakim adalah penafsiran sistematis yaitu menafsirkan undang-undang dengan melihat keseluruhan sistem perundang-undangan,³⁴ dapat dibuktikan karena majelis hakim mengkorelasikan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 dengan Pasal 16 ayat (3) PP 12/2017. Selain itu, majelis hakim juga menggunakan penafsiran restriktif yaitu mempersempit atau membatasi makna dari suatu aturan,³⁵ dapat dibuktikan karena majelis hakim mempersempit makna frasa 'hasil pengawasan APIP' menjadi 'hasil pengawasan APIP secara reguler' saja. Penggunaan metode penafsiran sistematis bukanlah hal yang salah karena untuk memahami suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan memang dibutuhkan untuk mengkorelasikannya dengan peraturan yang lain. Tetapi peneliti berpendapat bahwa

³¹ Jacques Maritain, *Formal Logic* (Sheeds & Ward 1937) <<https://archive.org/details/formallogic-0000mari/mode/1up>> diakses 1 Februari 2024.

³² Muhamad Rakhmat, *Pengantar Logika Dasar* (LoGoZ Publishing 2013) <https://www.academia.edu/27591785/PENGANTAR_LOGIKA_DASAR> diakses 1 Februari 2024.

³³ Penyimpulan tidak langsung (*immediate inference*) juga dapat disebut sebagai silogisme karena merupakan metode untuk memperoleh kesimpulan dari dua proposisi, yaitu proposisi pertama (premis mayor) dan dengan melalui proposisi kedua (premis minor) menghasilkan kesimpulan. Lihat JM. Muslimin, *Logika dan Penalaran Perbandingan Hukum Barat dan Islam* (Pustakapedia 2022) 65.

³⁴ Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Cahaya Atma Pustaka 2014) 111.

³⁵ JM. Muslimin (n32) 322.

terdapat kesalahan dalam proses penarikan kesimpulan dari beberapa proposisi (premis-premis) yang ada.

Menurut cara penyimpulan tidak langsung menggunakan silogisme, terdapat dua premis yang dikaitkan yakni premis mayor dan premis minor. **Premis mayor** dalam Putusan PTUN Medan adalah ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 yang menyatakan bahwa PTUN berwenang melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang setelah adanya hasil pengawasan APIP. Kemudian untuk menemukan makna frasa hasil pengawasan APIP digunakan ketentuan Pasal 16 ayat (3) PP 12/2017 dan berpendapat bahwa pengawasan yang dilakukan APIP dapat berupa pengawasan secara reguler dan pengawasan untuk tujuan tertentu yang selanjutnya menjadi **premis minor**. Kemudian **kesimpulan** yang diperoleh adalah yang dimaksud hasil pengawasan APIP yang dimaksud adalah hasil pengawasan APIP secara reguler saja, bukan pengawasan APIP untuk tujuan tertentu.

Disini peneliti berpendapat bahwa alur penalaran yang dilakukan telah sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip penalaran, tetapi cara untuk sampai pada kesimpulan yang dilakukan majelis hakim PTUN Medan adalah tidak tepat. Alasannya adalah konklusi atau kesimpulan yang diperoleh tidak berdasarkan proposisi/premis-premis yang telah ditetapkan sebelumnya. Baik dalam premis mayor maupun minor tidak ada pernyataan yang menyatakan 'hasil pengawasan APIP adalah dalam bentuk reguler saja, bukan dalam bentuk untuk tujuan tertentu'. Tetapi kesimpulan yang diperoleh menyatakan bahwa hasil pengawasan APIP adalah yang berupa reguler, padahal premis-premis yang digunakan untuk menafsirkan tidak menyatakan demikian.

Kesalahan penarikan kesimpulan berdasarkan premis yang telah ditetapkan mengakibatkan argumentasi tidak valid dan cenderung tidak memiliki kebenaran. Lebih jauh lagi argumentasi dalam Putusan PTUN Medan tersebut dapat dikategorikan kesesatan logika (*logical fallacy*) berupa kesesatan relevansi (*ignoratio elenchi*)³⁶ karena adanya kekeliruan dalam menarik kesimpulan dan juga karena memang tidak ada hubungan logis atau relevansi antara premis dan kesimpulannya. Secara logis,

³⁶ Bambang Kusbandrijo, *Dasar-Dasar Logika* (Kencana 2019) 124.

kesimpulan dalam pertimbangan hakim bukan merupakan implikasi dari premisnya sehingga memperlihatkan loncatan sembarangan dari premis ke kesimpulan yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan premis tadi.

Untuk mengetahui hasil yang tepat seharusnya silogisme yang dibuat seperti berikut. **Premis Mayor**, PTUN berwenang mengadakan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang setelah adanya hasil pengawasan APIP (Pasal 2 ayat 2 Perma 4/2015). **Premis Minor**, hasil pengawasan APIP terdiri dari hasil pengawasan APIP secara reguler dan untuk tujuan tertentu (Pasal 16 ayat 3 PP 12/2017). **Kesimpulan**, maka PTUN berwenang mengadakan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang setelah adanya hasil pengawasan APIP secara reguler dan untuk tujuan tertentu. Penalaran tersebut tepat dan valid karena memiliki relevansi logis dengan proposisi atau premis yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, seharusnya majelis hakim dalam Putusan PTUN Medan tidak melakukan penafsiran yang tidak semestinya sehingga mengakibatkan permohonan pemohon tidak diterima. Selain itu, apabila hasil pengawasan APIP hanya dibatasi dalam bentuk Reguler saja maka yang dikhawatirkan adalah pejabat pemerintah tidak dapat mengajukan permohonan sama sekali, karena kebanyakan pengawasan yang digunakan apabila terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang adalah pengawasan Tujuan Tertentu (*vide* Tabel 1).

Untuk mengetahui makna frasa 'hasil pengawasan APIP' dalam Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015, dengan tetap menggunakan penafsiran sistematis, secara *a contratio* dengan hasil penafsiran Putusan PTUN Medan, peneliti berpendapat bahwa frasa 'hasil pengawasan APIP' memiliki makna hasil pengawasan APIP baik dalam bentuk reguler maupun untuk tujuan tertentu. Alasan lain yaitu apabila menggunakan penafsiran sejarah, dalam hal ini penafsiran sejarah hukum,³⁷ dimana untuk mengetahui sejarah dibuatnya suatu aturan hukum dengan melihat kondisi di masyarakat. Sebelum adanya UUAP dan Perma 4/2015 tidak ada payung hukum yang mewadahi perbuatan

³⁷ Penafsiran sejarah dapat dibagi menjadi dua diantaranya a. penafsiran sejarah undang-undang, yaitu penafsiran yang dilakukan dengan menelusuri sejarah pembentukan suatu undang-undang dengan melihat naskah akademik, rancangan undang-undang dan risalah sidang pembahasan undang-undang tersebut; b. penafsiran sejarah hukum, yaitu menafsirkan naskah dengan melihat sejarah bagaimana hukum terbentuk serta mencari makna dalam konteks kemasyarakatan dahulu. Lihat M. Adystia Sunggara, M. Imanuddin, dan Rocky Marbun, *Penemuan & Penafsiran Hukum* (Publica Indonesia Utama 2023) 75.

hukum pejabat pemerintah (*ambstrager*) terutama apabila terdapat kesalahan. Oleh karena itu, dibentuknya UUAP dan Perma 4/2015 ditujukan menjadi payung hukum dan sarana perlindungan hukum agar apabila terdapat kesalahan dalam perbuatan hukum pemerintah dapat diselesaikan secara administrasi terlebih dahulu sebelum masuk ke pidana.

Perlindungan hukum bagi pejabat pemerintah yang dimanifestasikan dalam upaya hukum permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang tersebut sebagai wujud penerapan asas *presumptio iustae causa* atau *het vermoeden van rechtmatigheid* yang menyatakan bahwa setiap keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan dianggap sah kecuali dinyatakan sebaliknya oleh pengadilan atau pejabat yang berwenang. Selain itu, agar terwujudnya persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) bagi pejabat pemerintah agar terciptanya keadilan maka seharusnya ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 harus dimaknai sebagai hasil pengawasan APIP baik secara reguler maupun untuk tujuan tertentu. Sehingga pejabat pemerintah yang dirugikan oleh salah satu dari kedua bentuk pengawasan tersebut memiliki kesempatan yang sama dihadapan hukum untuk mengajukan permohonan.

Kekosongan Hukum Pengaturan Tenggang Waktu Permohonan Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Permasalahan lain yang dapat ditemukan dalam Perma 4/2015 selain terjadinya kekaburan hukum mengenai batasan kewenangan PTUN dalam pengujian, yaitu adanya kekosongan hukum (*leemten in het recht*) terkait pengaturan tenggang waktu permohonan pengujian. Secara pragmatis, mungkin ketentuan Pasal 2 ayat 1 Perma 4/2015 dapat dipandang sebagai tenggang waktu permohonan sehingga pejabat pemerintahan dapat melakukan permohonan sepanjang belum ada proses pidana yang berjalan atas dirinya.

Tetapi perlu diingat bahwa tidak semua bentuk penyalahgunaan wewenang berkaitan dengan tindak pidana. Penyalahgunaan wewenang yang berkaitan dengan tindak pidana biasanya yang berakibat pada terjadinya kerugian keuangan negara. Perlu diingat lagi bahwa kerugian keuangan negara terjadi tidak hanya karena adanya niat atau sikap batin (*mens rea*) untuk melakukan tindak pidana saja, tetapi terkadang

hanya terdapat kesalahan administrasi sehingga pertanggungjawaban yang dilakukan sebatas tanggung jawab administrasi, tidak sampai pada tanggung jawab pidana. Sehingga ketentuan Pasal 2 ayat 1 tidak dapat dijadikan rujukan sebagai tenggang waktu permohonan karena tidak ada ketetapan waktu yang pasti dan tidak dapat mewujudkan kepastian hukum.

Menurut Jazim Hamidi, problematika kekosongan hukum dapat diselesaikan dengan konstruksi hukum.³⁸ Dilakukannya konstruksi hukum didasarkan karena adanya asas *ius curia novit* dimana hakim tidak boleh menolak perkara untuk diselesaikan dengan dalil hukumnya tidak ada atau belum mengaturnya. Terdapat 3 (tiga) metode konstruksi hukum yang biasa digunakan diantaranya, (i) Analogi (*Argumentum Per Analogiam*), yaitu penerapan sesuatu ketentuan hukum bagi keadaan yang pada dasarnya sama dengan keadaan yang secara eksplisit diatur dalam ketentuan hukum tersebut tadi. Jadi hakim mencari esensi yang lebih umum dari sebuah peristiwa hukum yang diatur dalam perundang-undangan dan peristiwa hukum yang belum ada pengaturannya, kemudian apabila kedua peristiwa hukum tersebut memiliki esensi umum yang sama maka ketentuan tersebut dapat diterapkan kepada peristiwa hukum yang belum ada pengaturannya; (ii) Pengkonkritan hukum atau penyempitan hukum (*rechtsverfijning*), yaitu dengan mempersempit ruang lingkup perundang-undangan sifatnya luas agar dapat diterapkan pada suatu peristiwa tertentu; dan (iii) *Argumentum A Contrario*, yaitu memaknai ketentuan suatu pasal berlawanan dengan pengertiannya sehingga dapat menjawab peristiwa konkret yang tidak diatur dalam pasal tersebut (ungkapan pengingkaran terhadap hal yang sebaliknya).³⁹

Bahwa terdapat penemuan hukum yang dilakukan hakim untuk menjawab kekosongan hukum ketentuan tenggang waktu permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yaitu Putusan PTUN Palangkaraya Nomor 2/P/PW/2018/PTUN.PLK. Dalam putusan tersebut yang menjadi objek permohonan adalah Laporan Hasil Pemeriksaan Tujuan Tertentu Inspektorat Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 700/124/LHP-K/2016/INSP yang diterbitkan pada tanggal 7 November 2016 dan

³⁸ Jazim Hamidi (n27) 107.

³⁹ Muwahid, 'Metode Penemuan Hukum (*rechtsvinding*) oleh Hakim' (2017) 7 *Al-Hukama* 242-245.

selanjutnya di tindak lanjuti dengan Surat Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 700/111/TL-Tujuan Tertentu/V-b/2016/INSP perihal Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan Tujuan Tertentu Inspektorat Provinsi Kalimantan Tengah yang diterbitkan pada tanggal 5 Desember 2016.

Berdasarkan fakta hukum tersebut, majelis hakim berpendapat bahwa objek permohonan diterbitkan pada tanggal 5 Desember 2016 dan kemudian atas objek tersebut pemohon mengajukan permohonan pada PTUN Palangkaraya pada 18 April 2018. Majelis hakim berpendapat bahwa terdapat rentang waktu yang cukup jauh antara objek permohonan dengan waktu permohonan diajukan. Kemudian majelis hakim juga berpendapat dalam upaya hukum permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang tersebut belum ada aturan yang mengatur mengenai tenggang waktu pengajuannya sehingga ketentuan yang digunakan adalah Pasal 55 UU PTUN.⁴⁰ Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, majelis hakim berpendapat bahwa permohonan pemohon melampaui tenggang waktu yang diatur oleh UU PTUN yang mengatur yaitu melebihi dari 90 (sembilan puluh) hari. Lebih lanjut majelis berpendapat karena objek permohonan pemohon telah melewati tenggang waktu maka selanjutnya permohonan pemohon tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima.⁴¹

Apabila menganalisis pertimbangan hukum majelis hakim PTUN Palangkaraya tersebut terdapat kesalahan dalam memahami konsep objek permohonan dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Apabila merujuk pada definisi permohonan dalam Perma 4/2015, secara leksikal yang menjadi objek permohonan dan yang diuji oleh PTUN adalah keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan yang dinyatakan sebagai penyalahgunaan wewenang oleh APIP, **bukan** hasil pengawasan APIP nya. Selain itu, baik dalam UUAP maupun Perma 4/2015 pihak yang secara eksplisit diatur hanyalah pemohon, tidak ada pihak termohon dalam beracara pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Sehingga pada dasarnya objek permohonan yang diajukan oleh pemohon tidak tepat.

⁴⁰ Pasal 55 berbunyi: Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu Sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau di umumkan nya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴¹ Lihat Putusan PTUN Palangkaraya Nomor 2/P/PW/2018/PTUN.PLK, 27-28.

Kemudian terkait penemuan hukum untuk menjawab kekosongan hukum ketentuan tenggang waktu permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Hakim menggunakan ketentuan tenggang waktu gugatan dalam UU PTUN. Terlihat hakim menggunakan metode konstruksi hukum berupa analogi karena mengasumsikan esensi secara umum antara gugatan dan permohonan adalah suatu bentuk upaya hukum yang sama. Sehingga karena tidak adanya ketentuan tenggang waktu dalam permohonan, maka dapat diisi dengan ketentuan tenggang waktu dalam gugatan. Sebelumnya telah dijabarkan bahwa paradigma gugatan dan permohonan memiliki perbedaan konsep yang signifikan baik dari segi objek permohonan, pihak yang berperkara, hingga rezim hukum yang dijadikan acuan.

Walaupun terdapat perbedaan paradigma antara gugatan dalam rezim hukum UU PTUN dan permohonan dalam rezim hukum UUAP, pada dasarnya permohonan dapat dikategorikan sebagai gugatan voluntair.⁴² Gugatan voluntair adalah upaya hukum untuk menuntut hak tanpa adanya unsur sengketa antara dua belah pihak, sehingga diajukan oleh satu pihak saja.⁴³ Menurut M. Yahya Harahap gugatan voluntair memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut,⁴⁴ (i) *For the benefit of one party only*, yaitu yang berkepentingan dalam perkara hanyalah satu pihak saja; (ii) *Without disputes or differences with another party*, yaitu penyelesaian perkara tidak dibenarkan apabila terdapat pihak lain; dan (iii) Tidak ada pihak lain maupun pihak ketiga, yaitu gugatan tersebut hanya untuk kepentingan sepihak saja dan pada dasarnya bersifat *ex-parte*. Permohonan yang diatur dalam Perma 4/2015 dalam rezim hukum UUAP memang sesuai dengan prinsip gugatan voluntair di atas sehingga dapat digarisbawahi bahwa permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang merupakan sistem pengajuan perkara voluntair.

Kemudian untuk mengetahui ketepatan konstruksi hukum berupa analogi dalam penemuan hukum dalam Putusan PTUN Palangkaraya tersebut, akan

⁴² Dewi Cahyandari dan Shinta Hadiyantina, 'Model Sosialisasi Pengujian Penyalahgunaan Wewenang dalam Mewujudkan Good Governance di Kota Malang' (2022) 12 Jurnal Supremasi 64.

⁴³ Ade Kosasih, 'Analisa Kritis Gugatan Voluntair Terhadap Praktik Maladministrasi Di Bidang Pelayanan Publik' (2016) 3 Jurnal Ilmiah Mizani 111.

⁴⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Edisi Kedua (Sinar Grafika 2017) 30.

diidentifikasi terlebih dahulu kesamaan esensi secara umum antara upaya hukum permohonan dengan gugatan. Secara konseptual, permohonan dan gugatan memiliki perbedaan yang cukup jelas berdasarkan jumlah pihak yang berperkara, dimana permohonan merupakan gugatan voluntair yang hanya terdapat satu pihak yang berperkara sedangkan gugatan merupakan gugatan contentious yang terdapat dua pihak atau lebih yang berperkara yaitu antara penggugat dan tergugat. Kemudian apabila antara konsep permohonan dan gugatan tersebut ditarik dan dicari esensinya secara umum, dengan mempertimbangkan definisi gugatan dalam Pasal 1 Angka 11 UU 51/2009,⁴⁵ sebenarnya tidak membedakan antara gugatan voluntair dan gugatan contentious karena tidak memberikan definisi jumlah pihak yang berperkara. Bahkan gugatan juga diartikan sebagai permohonan dalam ketentuan Pasal 55. Mungkin atas dasar inilah majelis hakim menerapkan ketentuan tenggang waktu dalam UU PTUN.

Dalam hal ini, peneliti memiliki pandangan yang berbeda dengan konstruksi hukum dalam Putusan PTUN Palangkaraya tersebut, karena walaupun secara pragmatis dalam rezim UU PTUN seolah mempersamakan antara gugatan dan permohonan, tetapi pada tataran konseptual kedua jenis upaya hukum tersebut merupakan hal yang berbeda. Perbedaan yang signifikan adalah konsep gugatan dalam UU PTUN digunakan untuk menuntut badan atau pejabat TUN atas tindakan hukum yang telah dilakukan. Sedangkan konsep permohonan dalam UUAP dan Perma 4/2015 digunakan untuk menguji tindakan hukum badan atau pejabat TUN itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa permohonan disini berbeda dengan gugatan.

Majelis hakim dalam Putusan PTUN Palangkaraya terlihat lebih berfokus pada bagaimana menemukan ketentuan tenggang waktu untuk mengisi kekosongan hukum, sehingga orientasinya hanya pada keadilan prosedural. Padahal tugas hakim tidak hanya untuk mempertahankan kepastian hukum pada hukum acara saja, tetapi juga

⁴⁵ Pasal 1 Angka 11 berbunyi: Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

harus berorientasi kepada keadilan substantif.⁴⁶ Peran hakim juga tidak hanya sebatas menjaga kepastian hukum saja tetapi juga harus mengedepankan aspek keadilan.

Selain itu, apabila ketentuan tenggang waktu gugatan dalam rezim UU PTUN yang diterapkan untuk mengisi kekosongan hukum tenggang waktu permohonan dalam rezim UUAP justru akan menimbulkan permasalahan baru. Hal ini didasarkan bahwa ketentuan tenggang waktu gugatan dalam UU PTUN seringkali merugikan bagi pihak yang hendak melakukan upaya hukum ke PTUN. Sudah 4 (empat) kali ketentuan Pasal 55 tersebut diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi dikarenakan banyak pihak yang merasa bahwa jangka waktu tersebut terlalu singkat serta menjadi penghambat terwujudnya keadilan.⁴⁷ Oleh karena itu, sebaiknya diperlukan kajian yang lebih komprehensif terlebih dahulu guna merumuskan ketentuan tenggang waktu permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang yang dapat memberikan kepastian hukum serta keadilan.

Kesimpulan

Terdapat beberapa problematika kewenangan PTUN dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dalam Perma 4/2015. Problematika yang pertama adalah eksistensi Pasal 2 ayat (1) terutama frasa “sebelum adanya proses pidana” karena tidak ada definisi yang pasti kapan proses pidana sudah dimulai. Berdasarkan hasil analisis, frasa tersebut dapat dimaknai sebagai ‘sebelum adanya penyelidikan’ karena penyelidikan merupakan tahap pertama proses pidana menurut KUHAP. Kendati demikian, ketentuan pasal tersebut tetap harus direformulasi karena mengakibatkan dualisme kewenangan pengujian serta bertentangan dengan tujuan dibentuknya upaya hukum pengujian unsur penyalahgunaan wewenang.

⁴⁶ Keadilan Prosedural merupakan konsep yang memegang teguh penegakkan hukum formil atau hukum acara sehingga sesuatu dianggap adil apabila telah sesuai dengan prosedur hukum acara. Sedangkan keadilan substantif merupakan konsep yang memegang teguh penegakkan hukum materil, sehingga sesuatu dianggap adil apabila isi putusan dibuat berdasarkan pertimbangan rasionalitas, kejujuran, objektivitas, imparial, tanpa diskriminasi dan berdasarkan keyakinan agar sesuai dengan substansi yang diajukan pihak yang berperkara. Lihat Irwan dkk, ‘Hukum Tajam Ke Bawah Tumpul Ke Atas (Perspektif Sosiologis Penegakkan Hukum Di Indonesia)’ (2022) 3 Jurnal Indonesia Sosial Sains, 1028.

⁴⁷ Renius Albert Marvin dan Anna Erliyana, ‘Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara’ (2019) 49 Jurnal Hukum & Pembangunan 944.

Problematika yang kedua yakni kekaburan frasa “hasil pengawasan APIP” dalam Pasal 2 ayat (2) yang mengakibatkan adanya perbedaan pendapat antar 2 (dua) putusan. Bahwa makna hasil pengawasan APIP tidak bisa hanya dibatasi pada pengawasan dalam bentuk reguler saja karena kebanyakan dugaan penyalahgunaan wewenang menggunakan pengawasan Tujuan Tertentu. Agar dapat memberikan perlindungan hukum serta persamaan dihadapan hukum, maka frasa hasil pengawasan APIP harus dimaknai sebagai hasil pengawasan baik dalam bentuk Reguler maupun Tujuan Tertentu. Sehingga pihak yang dirugikan oleh salah satu dari hasil pengawasan tersebut memiliki kesempatan yang sama untuk mengajukan permohonan.

Problematika yang ketiga adalah kekosongan hukum pengaturan tenggang waktu permohonan. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut tidak bisa secara langsung menerapkan ketentuan tenggang waktu dalam Pasal 55 UU PTUN. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan konsep dan paradigma antara gugatan dalam rezim UU PTUN dengan permohonan dalam rezim UUAP. Sehingga perlu dilakukan kajian yang komprehensif terlebih dahulu untuk menyusun ketentuan tenggang waktu yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

Acknowledgments

-

Disclosure Statement

Tidak ada potensi konflik kepentingan yang dilaporkan oleh penulis.

Funding

-

Daftar Bacaan

Anggoro FN, ‘Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/ Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN’ (2016) 10 *Fiat Justisia*.

Antoro BHW, ‘Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di PTUN’ (2020) 13 *Jurnal*

Yudisial.

Cahyandari D dan Hadiyantina S, 'Model Sosialisasi Pengujian Penyalahgunaan Wewenang dalam Mewujudkan Good Governance di Kota Malang' (2022) 12 Jurnal Supremasi.

Charity ML, 'Paradigma Baru Sistem Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan' (Jurnal Legislasi Indonesia 2018) <<https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/412/292>> diakses 1 Februari 2024.

Fakrullah ZA, 'Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan', Seminar Nasional H.U.T. IKAHI Ke-62 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi (IKAHI 2015).

Fathudin, 'Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)' (2015) 2 Jurnal Cita Hukum.

Fitri SM, 'Eksistensi Penerapan Ultimum Remedium dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia' (2020) 2 de Jure: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum.

Hamidi J, *Hermeneutika Hukum: (Sejarah, Filsafat, dan Metode Tafsir) Edisi Revisi* (UB Press 2017).

Harahap MY, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan. Edisi Kedua* (Sinar Grafika 2017).

Ihfan AN, 'The Correlation Between The Unqualified Opinion By The Audit Board Of Indonesia And Anti Corruption Act' (2023) 8 Jurnal Bina Mulia Hukum.

Ihfan AN, 'Batasan Penemuan Hukum (Rechtsvinding) Oleh Hakim', Prosiding Seminar Nasional Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Pembangunan Hukum Dalam Memperkuat Ketahanan Nasional (UB Media 2023).

Irwan dkk, 'Hukum Tajam Ke Bawah Tumpul Ke Atas (Perspektif Sosiologis Penegakkan Hukum Di Indonesia)' (2022) 3 Jurnal Indonesia Sosial Sains.

Kosasih A, 'Analisa Kritis Gugatan Voluntair Terhadap Praktik Maladministrasi Di Bidang Pelayanan Publik' (2016) 3 Jurnal Ilmiah Mizani.

Kusbandrijo B, *Dasar-Dasar Logika* (Kencana 2019).

Logemann J. H. A., *Over De Theorie Van Een Stellig Staatsrecht* (Saksama 1954) <<https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20133139-Over%20de%20theorie%20van%20een%20>

stellig%20staatsrecht,%201954.pdf> diakses pada 25 Januari 2024.

Maritain J, *Formal Logic* (Sheeds & Ward 1937) <<https://archive.org/details/formallogic0000mari/mode/1up>> diakses 1 Februari 2024.

Marvin RA dan Erliyana A, 'Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara' (2019) 49 *Jurnal Hukum & Pembangunan*.

Marzuki PM, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Kencana Prenada Media Group 2017).

Mashendra, 'Perampasan Aset Korupsi Dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Pidana Indonesia' (2020) 8 *Jurnal Petikum*.

Mertokusumo S, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Cahaya Atma Pustaka 2014).

Muslimin JM, *Logika dan Penalaran Perbandingan Hukum Barat dan Islam* (Pustakapedia 2022).

Muwahid, 'Metode Penemuan Hukum (rechtsvinding) oleh Hakim' (2017) 7 *Al-Hukama*.

Nirwanto D A, 'Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)', Seminar Nasional H.U.T. IKAHI Ke-62 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi (IKAHI 2015).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4890).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6041).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1267).

Permana dan Indra TC, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara* (Genta Press 2016).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 1/P/PW/2021/PTUN.MKS.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 3/P/PW/2021/PTUN.MDN.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palangkaraya Nomor 2/P/PW/2018/PTUN.PLK.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 9/P/PW/2018/PTUN.SBY.

Rakhmat M, *Pengantar Logika Dasar* (LoGoz Publishing 2013) <https://www.academia.edu/27591785/PENGANTAR_LOGIKA_DASAR> diakses 1 Februari 2024.

Simanjuntak EP, 'Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan' (2018) 7 *Jurnal Hukum dan Peradilan*.

-- , 'Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pegawai Negeri Sipil (Ratio Legis Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)' (2022) 11 *Jurnal Rechtsvinding*.

Sungara MA, Imanuddin M, dan Marbun R, *Penemuan & Penafsiran Hukum* (Publica Indonesia Utama 2023).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344).

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5079).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

Yulius, 'Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)' (2015) 4 *Jurnal Hukum dan Peradilan*.