

Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

Fauzi Syam, Sukamto Satoto, Helmi

Fakultas Hukum Universitas Jambi

fauzisyam@unja.ac.id

Abstract

There have been differing views on the administrative court's absolute competence in reviewing abuse of authority cases under Law No. 30/2014 on Government Administration (Government Administration Law). This article seeks to uncover the legal politics and principles underlying the grant of absolute competence to the administrative court in reviewing abuse of authority cases. The uncovered legal politics and principles will then be used to analyze the regulation of objects, subjects, and the limits of the administrative court's authority under Supreme Court Regulation No. 4/2015. The study's findings concluded that the underlying idea behind the grant of authority to the administrative court in reviewing abuse of authority cases is to ensure legal certainty and protection for government officials in the exercise of their duties and authorities as stated under Art. 17 to Art. 21 of the Government Administration Law. The legislators shifted their anti-corruption law approach from a criminal-based approach to an administrative-based approach that prioritizes the recovery of state funds and enforcing administrative sanctions. Conceptually, this new model of anti-corruption law enforcement is founded on three principles: the presumption of legality, the presumption of administrative violation, and the *ultimum remedium* principle. Finally, Supreme Court Regulation No. 4/2015's regulation of objects, subjects, and limits on administrative court authority contradicts the legal-philosophical idea underlying Art. 17 to Art. 21 of the Government Administration Law.

Keywords: administrative court; absolute competence; review abuse of authority; legal politics.

Abstrak

Sampai saat ini, masih beragam pandangan mengenai eksistensi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara (peratun) dalam pengujian penyalahgunaan wewenang dalam UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Artikel ini bertujuan untuk menemukan gagasan filosofis politik hukum dan prinsip-prinsip dalam pemberian kompetensi absolut kepada peratun dalam pengujian penyalahgunaan wewenang dalam UU AP sekaligus sebagai pisau untuk menganalisis pengaturan objek, subjek, dan pembatasan kewenangan PTUN dalam Perma No. 4/2015. Hasil kajian menyimpulkan, pertama, gagasan filosofis politik hukum pemberian kompetensi absolut kepada PTUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP. Pembentuk UU mengubah cara pandang hukum pemberantasan korupsi yang sebelumnya mengutamakan 'pendekatan penindakan pidana' menjadi 'pendekatan administratif'; dari pendekatan yang 'mengutamakan penghukuman pidana penjara' menjadi 'mengutamakan pengembalian uang negara' dan 'penegakan sanksi administratif'. Secara konseptual, model baru penegakan hukum tersebut memiliki basis teoretis yaitu asas praduga *rehtmatige*, asas praduga pelanggaran administratif, dan asas *ultimum remedium*. Kedua, pengaturan objek, subjek, dan pembatasan kewenangan PTUN dalam Perma No. 4/2015 tidak sesuai dengan gagasan filosofis politik hukum dan bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP.

Kata kunci: peratun; kompetensi absolut; pengujian penyalahgunaan wewenang; politik hukum.

A. Pendahuluan

Artikel ini membahas politik hukum pemberian kompetensi absolut kepada peradilan tata usaha negara (peratun) dalam pengujian penyalahgunaan wewenang keputusan/tindakan pejabat pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Pembahasan

ini diperlukan karena sampai saat ini masih beragam pandangan mengenai eksistensi kompetensi absolut peratun dalam pengujian penyalahgunaan wewenang, termasuk pengaturan mengenai objek, subjek, dan pembatasan kompetensi absolut dalam pengujian penyalahgunaan wewenang. Meski Mahkamah Agung telah berupaya menyelesaikan perbedaan padangan tersebut dengan menerbitkan Peraturan Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma 4/2015), ketidaktepatan memahami arah kebijakan hukum (*legal policy*) pemberian kompetensi absolut kepada peratun dalam pengujian penyalahgunaan wewenang dalam penyusunan UU AP, justru menjadi pemicu “lumpuhnya” kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dalam pengujian penyalahgunaan wewenang.

Pada saat ini (2023), UU AP yang diundangkan pada 17 Oktober 2014 telah genap berusia delapan tahun. UU AP disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam rapat paripurna pada 26 September 2014. Pada hari itu juga, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB (Kemenpan RB) merilis berita bertajuk: “RUU AP Disahkan, Tak Ada Lagi Kriminalisasi Kebijakan”. Menpan RB menyatakan, kehadiran UU AP diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana, “Pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi yang melemahkan mereka dalam melakukan inovasi pemerintahan”.¹

Mengapa berita tersebut dijadikan *headline* tepat saat UU AP disahkan DPR? Apa dan bagaimana sesungguhnya politik hukum perlindungan hukum terhadap pejabat pemerintahan (pejabat) dalam UU AP? Betulkah UU AP melemahkan pemberantasan korupsi? Salah satu arah baru politik hukum nasional dalam

1 Kementerian PAN & RB, “RUU AP Disahkan, Tak Ada Lagi Kriminalisasi Kebijakan,” <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/ruu-adpem-disahkan-tak-ada-lagi-kriminalisasi-kebijakan>, 26/9/2014, diakses 25/9/2022.

UU AP adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pejabat dalam melaksanakan tugasnya. Instrumennya, merekonstruksi lembaga peradilan yang berhak menguji ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat dalam melaksanakan tindakan pemerintahan. Politik hukum tersebut ditegaskan dalam Pasal 21:

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- (2) Badan dan/atau Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (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 pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- (6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Pemberian kompetensi absolut kepada PTUN/PTTUN, telah menimbulkan perbedaan pendapat (*ikhtilaf*) di kalangan akademisi, praktisi, *justiabelen*, hingga aparat penegak hukum (APH). Pokok perdebatan pertama, Pasal 21 UU AP dianggap tidak harmonis dengan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).² Menurut Krisna Harahap,

2 Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) mengatur: setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup

ketentuan Pasal 21 UU AP tidak selaras dengan ketentuan Pasal 3 UU Tipikor, sehingga menghambat upaya pemberantasan korupsi.³ Sebab, pasca berlakunya UU AP, secara yuridis PTUN dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor) sama-sama memiliki kewenangan atributif untuk memeriksa dan memutus perkara penyalahgunaan wewenang karena jabatan. Persoalan hukumnya, apakah UU AP memunculkan konflik kewenangan antara PTUN dan Pengadilan Tipikor dalam rangka pemberantasan korupsi?

Terhadap isu hukum tersebut, ada dua pandangan berbeda. Menurut Yulius, baik PTUN maupun Pengadilan Tipikor dapat sama-sama (secara terpisah) menguji suatu perkara penyalahgunaan wewenang. Sebab, PTUN maupun Pengadilan Tipikor masing-masing memiliki kompetensi absolut yang berbeda.⁴ Senada, Andi Nirwanto menyatakan, kedua lembaga peradilan tetap sama-sama berwenang mengadili perkara penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat karena konsepsi dan parameter pengujian “penyalahgunaan wewenang” dalam UU AP berbeda dengan parameter pengujian “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Tipikor.⁵ Sebaliknya, menggunakan asas preferensi hukum *lex posteriori derogate legi priori*, Sahlan menyatakan kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam perkara tipikor merupakan kompetensi absolut PTUN. Sebab, UU Pengadilan Tipikor diundangkan 29 Oktober 2009, sementara UU AP diundangkan pada 17 Oktober 2014.⁶

atau pidana penjara 1-20 tahun dan atau denda 50 juta-1 milyar rupiah.

3 Krisna Harahap, “Akankah Anomali Pemberantasan Korupsi Berlalu?,” *Hukum Online*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/akankah-anomali-pemberantasan-korupsi-berlalu-lt55029a5230254/>, 13/3/2015, diakses 25/9/2022.

4 Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, 3 (2016), hlm. 379.

5 Andi Nirwanto, “Arah Pemberantasan Korupsi ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan),” Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015, hlm. 16-9.

6 Mohammad Sahlan, “Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,” *Arena Hukum* 9, 2 (2016), hlm.175.

Pokok perdebatan kedua mengenai objek dan subjek (para pihak) dalam permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang. Menurut Irvan Mawardi, permohonan pengujian menurut Pasal 21 UU AP bukan sengketa tata usaha negara yang selama ini lazim diajukan ke PTUN. Dengan demikian, tidak ada pihak termohon. Jadi, objeknya hanya menguji keputusan/tindakan pemohon.⁷ Senada, Firna Anggoro juga menyatakan, Putusan PTUN Palangkaraya Nomor 15/P/PW/2016/PTUN.PLK yang mencantumkan pihak termohon tidak tepat atau keliru.⁸ Sebaliknya, Romli Atmasmita menyatakan objeknya luas dan dapat berupa surat penetapan tersangka yang diterbitkan instansi penyidik.⁹

Pokok perdebatan ketiga yang memerlukan pengkajian adalah pembatasan kompetensi absolut PTUN dalam Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015 yaitu “sebelum adanya proses pidana”. Apa yang dimaksud “sebelum adanya proses pidana”, apakah ketika adanya pelaporan, penyelidikan, atau penyidikan? Sejak awal, ketika Perma 4/2015 diundangkan, Yulius sudah mengingatkan bahwa rumusan yang membatasi kewenangan PTUN tersebut menimbulkan pertanyaan dan memerlukan adanya kesepakatan.¹⁰

Seluruh pokok perdebatan di atas, mencerminkan perbedaan tafsir dalam memahami norma dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP. Kemudian, kehadiran Perma 4/2015 yang diharapkan mampu menyelesaikan perbedaan pandangan justru menjadi pemicu ketidakpastian pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN. Penelusuran terhadap perkara pengujian penyalahgunaan wewenang (dengan kode perkara “PW”) pada website putusan Mahkamah Agung 2015-2022 diketahui hanya terdapat 12 perkara

7 Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 158-9.

8 Firna Novi Anggoro, “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN,” *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 10, 4 (2016), hlm. 645.

9 Romli Atmasasmita, “Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara,” Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015, hlm. 5-6.

10 Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan,” hlm. 381.

yang diadili oleh PTUN.¹¹ Dari 12 perkara tersebut, tiga dikabulkan dengan menyatakan keputusan/tindakan pejabat tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, sementara delapan lainnya dinyatakan tidak diterima (*Niet Ontvankelijke Verklaard/NO*). Dari tiga perkara yang dikabulkan, dua tetap diproses oleh penyidik dan oleh Pengadilan Tipikor, dan pejabatnya dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi. Data ini mencerminkan ekspektasi terhadap “model penegakan hukum baru untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum” yang digadang-gadang oleh pemerintah, masih jauh dari harapan. Pada sisi lain, kekhawatiran pihak yang kontra terhadap keberadaan Pasal 21 UU AP yang dianggap “mengudeta” upaya pemberantasan korupsi, analisisnya sangat jauh meleset.

Berbagai penelitian sebelumnya tentang pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN berdasarkan UU AP dan Perma 4/2015, sebagaimana sebagian telah diungkap, belum ada yang mengkaji dari sisi politik hukum. Studi ini ingin mengisi ruang tersebut, yang dimaksudkan untuk, pertama, menemukan gagasan filosofis dan prinsip-prinsip dalam pemberian kompetensi absolut kepada PTUN/PTTUN untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan dan menyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP. Kedua, menganalisis pengaturan objek, subjek, dan pembatasan kewenangan PTUN/PTTUN dalam Perma 4/2015 dan menguji kesesuaiannya dengan gagasan filosofis dan arah kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk UU.

Kajian dalam artikel ini merupakan studi tentang politik hukum. Sebagaimana disebut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum maupun penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.¹² Cakupan studi politik hukum meliputi; (1) kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan; (2) latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum; (3)

11 12 perkara ini dapat dilihat nanti pada Tabel 2.

12 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2009), hlm. 1.

penegakan hukum di dalam kenyataan di lapangan.¹³ Kajian politik hukum juga menjadi penting tatkala suatu norma dalam undang-undang menimbulkan multitafsir dan perbedaan pendapat yang sangat tajam serta mengakibatkan tidak tercapainya tujuan yang diharapkan, sehingga perlu digali dengan penafsiran historis terhadap latar belakang gagasan dan sejarah pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) baik di tingkat eksekutif maupun legislatif.¹⁴ Dengan demikian, hasil kajian ini dapat menjelaskan kembali (*restatement*) gagasan filosofis politik hukum dan prinsip-prinsip pemberian kompetensi absolut kepada PTUN/PTTUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP serta dapat digunakan sebagai bahan evaluasi untuk penyempurnaan Perma 4/2015.

Pembahasan artikel ini diawali dengan gagasan filosofis pemberian kompetensi absolut kepada PTUN/PTTUN untuk menguji penyalahgunaan wewenang. Bahasan tentang gagasan filosofis pemberian kompetensi absolut ini ditelusuri melalui prinsip-prinsip pengujian yang terkandung dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP. Pada bagian berikutnya dikritisi pengaturan Perma 4/2015 khususnya tentang objek, subjek, dan pembatasan kewewenang PTUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang. Pada bagian akhir diemukakan kesimpulan dari kajian artikel ini.

B. Prinsip-Prinsip Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh PTUN

Sebagai anggota tim penyusun UU AP, Zudan mengingatkan bahwa untuk memahami pemberian kompetensi absolut kepada PTUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang, Pasal 17 s.d. Pasal 21

13 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 4.

14 Hal ini sejalan pula dengan pendapat Mahfud MD yang menyatakan bahwa arah atau politik hukum itu ditentukan oleh latar belakang interaksi dan debat politik lahirnya sebuah aturan hukum. Ketika norma hukum *vague*, *ambiguous*, atau kabur yang menimbulkan perdebatan, maka politik hukum dapat dirunut dari sejarah pembahasan dan perdebatannya. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 120.

UU AP harus dibaca sebagai satu kesatuan utuh yang saling berkaitan.¹⁵ Dikaitkan dengan latar belakang dan sejarah pembahasan RUU AP dan pendapat Zudan, terdapat empat prinsip yang terkandung dalam perumusan Pasal 17 s/d Pasal 21 UU AP. Pertama, prinsip pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat pemerintahan. Kedua, prinsip perluasan jenis dan kriteria penyalahgunaan wewenang sebagai pelanggaran administratif. Ketiga, prinsip Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)¹⁶ sebagai lembaga yang berwenang mengawasi larangan penyalahgunaan wewenang. Keempat, prinsip PTUN yang berwenang menguji dan menyatakan tidak sah atau batal serta ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Keempat prinsip ini akan diuraikan lebih lanjut agar diketahui gagasan filosofis politik hukum pemberian kompetensi absolut dalam pengujian penyalahgunaan wewenang.

1. Prinsip Utama: Pemberian Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum terhadap Pejabat Pemerintahan

Penyusunan RUU AP yang diprakarsai oleh Kemenpan RB telah digagas sejak 2004. Menurut Eko Prasajo, RUU 2004 tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan dan perbaikan serta telah dibahas dalam Sidang Kabinet sebanyak tiga kali.¹⁷ Bahkan menurut Muhammad Yasin, tidak kurang dari empat menteri yang terlibat, mulai dari Feisal Tamin, Taufiq Effendi, Mangindaan, dan Azwar Abubakar.¹⁸ Berdasarkan hasil penelusuran dan dokumentasi,

15 Zudan Arif Fakrulloh, "Tindakan Hukum bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan," Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015, hlm. 8

16 Yang dimaksud Lembaga APIP terdiri dari: (a) BPKP; (b) Inspektorat Jenderal atau nama lainnya; (c) Inspektorat Provinsi; dan (d) Inspektorat Kabupaten/Kota. Lihat Pasal 49 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

17 Eko Prasajo, "(Rancangan) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan untuk Pembangunan Hukum Administrasi Negara dan Penciptaan Good Governance," Makalah pada Bimbingan Teknis Hakim PTUN, Jakarta, 31/3-2/4/2011, hlm. 11.

18 Muhammad Yasin, dkk., *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan* (Jakarta: UI-CSGAR, 2014), hlm. 9.

terdapat beberapa naskah RUU AP yang dihasilkan, yaitu RUU AP 2005, RUU AP 2006, RUU AP 2007, RUU AP 2008, dan RUU AP 2009 (Periode I). Pada Periode II, terdapat naskah RUU AP 2010, RUU AP Juli 2013, dan RUU AP 17 Oktober 2013 yang disampaikan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Secara umum, terdapat tiga tujuan besar yang hendak dicapai dengan kehadiran UU AP, yaitu: (1) mereformasi birokrasi untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*); (2) memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; dan (3) memperkuat eksistensi Peratun.¹⁹

Khusus untuk tujuan kedua, bukan berangkat dari ruang hampa. Pasca diubahnya UU Nomor 31/1999 dengan UU Nomor 20/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), penegakan hukum tindak pidana korupsi mulai masif dilakukan. Genderangnya ditabuh oleh APH (Kejaksaan RI) pada 2004, dengan menetapkan status tersangka hampir keseluruhan anggota DPRD Sumatera Barat. Bahkan penetapan tersangka bukan hanya sebatas anggota DPRD. Beberapa kepala daerah dan sekretaris daerah selaku ketua tim anggaran pemerintah daerah, telah ditetapkan sebagai tersangka / calon tersangka.²⁰ Secara keseluruhan, pada 2004 dan 2005, ICW mencatat korupsi lebih banyak dilakukan oleh pejabat publik. Pada 2004, korupsi oleh anggota DPRD sebanyak 125 kasus, kepala daerah (94 kasus), dan aparat birokrasi daerah (57 kasus). Pada 2005 aktor dominannya adalah pejabat pemda (64 kasus), kepala daerah (50 kasus), pejabat BUMN atau BUMD (44 kasus).²¹

Banyaknya pengaduan masyarakat dan pejabat daerah yang disampaikan kepada DPR mengenai masifnya penegakan tipikor

19 Fauzi Syam, "Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Tindakan Pemerintahan" (Disertasi, Universitas Jambi, Jambi, 2019), hlm. 134.

20 Sudi Prayitno, "Menguji Komitmen Lembaga Peradilan dalam Pemberantasan Korupsi," *Dictum* 5 (2005), hlm. 25-30.

21 DetikNews, "Sita Tolak Perpu Pejabat," <https://news.detik.com/berita/d-610226/sita-tolak-perpu-proteksi-pejabat>, 6/6/2006, diakses 23/10/2022.

di daerah, akhirnya mendorong DPR membentuk Panitia Kerja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah (Panja) pada 1 Maret 2005. Pada 10 Oktober 2006, Panja menyampaikan laporannya dengan kesimpulan antara lain:

1. Terdapat fakta yang kuat bahwa penegakan hukum dilakukan secara tidak *fair*, tebang pilih atau diskriminatif, tidak proporsional, dan melanggar prinsip-prinsip negara hukum, terutama prinsip kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan prinsip penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.
2. Terdapat fakta yang kuat bahwa telah terjadi kriminalisasi terhadap politik kebijakan pemerintahan daerah, yakni politik kebijakan di bidang anggaran, bahwa suatu perbuatan hukum yang masuk hukum perdata dan hukum administrasi dipaksakan masuk dalam hukum pidana yang berujung pada proses pidana.²²

Selanjutnya Panja merekomendasikan: “Meminta Presiden RI untuk menginstruksikan kepada para pembantunya di bidang penegakan hukum, yaitu Jaksa Agung RI dan Kepala Polri, agar pemberantasan korupsi dilakukan secara adil, tidak tebang pilih atau diskriminatif, proporsional, dan dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip negara hukum” serta “mempercepat proses penyusunan peraturan yang mengatur mekanisme pemeriksaan anggota DPRD dan kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana”.²³

Rekomendasi Panja ditindaklanjuti oleh pemerintah. Awal 2006, Wakil Presiden Jusuf Kalla melontarkan wacana bahwa pemerintah akan membuat aturan (Rancangan Perpres) yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat yang melaksanakan tugas dan kewenangannya. Menurut Wapres, pejabat publik yang berbuat kesalahan dalam mengambil kebijakan, tidak dapat dikenai pidana. Hal ini ditegaskan lagi oleh Hamid Awaluddin, Menteri Hukum dan HAM waktu itu, yang menyatakan perlindungan terhadap pejabat sangat diperlukan untuk mencegah kesewenang-wenangan terhadap pejabat. Apalagi saat ini setiap orang dengan mudah menuding (*judge*) pejabat dengan dugaan korupsi karena

22 Syam, “Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi,” hlm. 141.

23 Syam, “Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi,” hlm. 142.

memiliki jabatan publik.²⁴ Namun, karena kondisi politik dan kuatnya penolakan terhadap rencana tersebut, pemerintah akhirnya mengurungkan niatnya.²⁵

Semangat untuk memberikan perlindungan hukum kepada pejabat pemerintahan tidak pernah surut. Gagasan ini kemudian diperkuat melalui RUU AP yang sedang dibahas pemerintah pada saat itu. Gagasannya, pembentuk UU mengubah cara pandang hukum pemberantasan korupsi yang selama ini dilakukan dengan “pendekatan penindakan pidana” menjadi “pendekatan administratif”. Dari pendekatan yang “mengutamakan penghukuman pidana penjara” menjadi pendekatan yang “mengutamakan pengembalian uang negara” dan “penegakan sanksi administratif”. Dalam perkataan lain, instrumen hukum pidana dalam pemberantasan korupsi karena penyalahgunaan wewenang tidak lagi ditempatkan sebagai instrumen pertama (*primum remedium*), melainkan sebagai instrumen terakhir (*ultimum remedium*). Pertanyaannya, apakah hal tersebut tidak menghambat upaya pemberantasan korupsi sebagaimana dipersoalkan selama ini? Artikel ini ingin menegaskan bahwa yang demikian tidaklah menghambat upaya pemberantasan korupsi, dengan argumentasi berikut.

Pertama, perubahan cara pandang (politik hukum) dengan menempatkan penegakan hukum administrasi sebagai *primum remedium* dan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*, merupakan pilihan hukum yang diambil secara sadar berdasarkan sikap kritis terhadap hukum dan praktik penegakan hukum masa lalu. Pengutamaan sanksi pidana (sebelum berlakunya UU AP), ternyata telah menimbulkan ekses negatif karena seringkali dianggap tidak tepat sasaran dan tidak proporsional. Keberhasilan agenda pemberantasan korupsi ditentukan dari seberapa jumlah (kuantitas) orang yang dijejaskan ke dalam penjara. Praktik yang keliru tersebut, didukung pula oleh keberadaan UU Tipikor (khususnya

24 DetikNews, “Hamid: Proteksi Pejabat Penting untuk Hindari Vonis Publik,” <https://news.detik.com/berita/d-600957/hamid-proteksi-pejabat-penting-untuk-hindari-vonis-publik>, 23/5/2006, diakses 23/10/2022.

25 DetikNews, “Sita Tolak Perpu Pejabat.”

Pasal 2 dan Pasal 3), yang disebut Abdul Latif sebagai sarang laba-laba bagi perbuatan yang tidak kriminalitas sifatnya (*all embracing act* dan *all puposing act*).²⁶ Secara akademik, pernyataan Latif banyak yang membuktikan. Misalnya, penelitian Dian Simatupang yang menyatakan 72,7 persen perkara yang seharusnya merupakan pelanggaran administratif, semuanya dipidanakan. Kasus hukum tersebut menyangkut tentang kebijakan publik yang terjadi karena *dwaling* (salah kira). *Dwaling* tersebut dapat berupa salah kira atas maksud pembuat peraturan; salah kira atas hak orang atau badan hukum lain; salah kira atas makna suatu ketentuan, dan salah kira atas wewenang sendiri. Padahal, terhadap persoalan *dwaling* penyelesaiannya bukan melalui sanksi pidana melainkan harus melalui hukum administrasi.²⁷

Oleh sebab itulah, ketika RUU AP secara resmi disampaikan Pemerintah kepada DPR, Fraksi Partai Demokrat melalui juru bicaranya Nanang Samoedra, menyatakan sikap Fraksinya:

Kuatnya nuansa hukum pidana dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini, akan menghambat inovasi dan kreatifitas para Pejabat Pemerintahan, sehingga para Pejabat merasa takut untuk mengambil keputusan, tindakan dan kebijakan. Padahal, berbagai keputusan tindakan dan kebijakan itu masih berada dalam ranah kesalahan administrasi. Akan tetapi dengan aturan yang ada pada saat ini putusan, tindakan, dan kebijakan itu dapat ditafsirkan menjadi ranah tindak pidana korupsi. Karena itu, kehadiran UU AP menyebabkan nuansa hukum administrasi negara akan menjadi lebih kuat dibandingkan dengan hukum pidana, sehingga para pengambil keputusan, tindakan dan kebijakan pun akan merasa lebih nyaman dalam menggunakan hak

26 Abdul Latif, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, ed. Tarmizi (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 6.

27 Pendapat ini disampaikan Dian Puji Simatupang ketika menjadi saksi ahli dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lihat Putusan Mahkamah Kontituti Nomor 25/PUU-XIV/2016, 8/9/2016, hlm. 51. Sebelumnya, pendapat yang sama telah disampaikan Dian dalam seminar “Pengambilan Kebijakan Publik Patutkah Dipidana?” di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt531b60851cc21/akademisi-pengambil-kebijakanpublik-tak-dapat-dipidana>, diakses 25/9/2022. Lihat juga Fathudin, “Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan),” *Jurnal Cita Hukum* 3, 1 (2015), hlm. 127.

diskresinya karena sudah ada payung hukumnya.²⁸

Sikap yang sama, disampaikan juga oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia melalui juru bicaranya Rahardi Zakaria, yang menyatakan:

Bahwa RUU AP merupakan upaya untuk memberikan dasar hukum yang kuat khususnya dalam rangka menjamin kepastian hukum atas tindakan institusi pejabat publik, dalam menjalankan tugas-tugas di bidang pelayanan publik dan dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan *sehingga terhindar dari upaya kriminalisasi atas kebijakan dan tindakan administrasi yang dalam banyak kasus berujung pada sanksi pidana*.²⁹

Pandangan fraksi-fraksi di atas, menjadi sikap bersama antara DPR dan Pemerintah. Dalam Laporan Akhir Komisi II DPR dengan agenda pengambilan keputusan persetujuan atas RUU AP, Khatibul Umam selaku pimpinan komisi menyatakan:

Diharapkan juga dengan disyiahkannya Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan ini dapat menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan atau pejabat pemerintahan, *memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan serta membuat pejabat negara tidak punya keragu-raguan di dalam mengambil kebijakan*.³⁰

Setelah RUU AP disahkan menjadi UU oleh DPR, Menteri PAN & RB menyampaikan sikap pemerintah:

Ke depan, dengan undang-undang ini diharapkan tidak ada lagi adanya yang disebut dengan tindakan kriminalisasi kebijakan. *Seluruh kebijakan yang sudah diambil oleh pejabat negara tidak bisa dikriminalkan menurut undang-undang ini*. Rancangan undang-undang ini diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. *Dengan demikian pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan melemahkan mereka dalam melakukan inovasi dalam pemerintahan, sekaligus menjaga agar badan dan atau pejabat pemerintahan tidak mengambil keputusan dan atau tindakan sewenang-*

28 Sekretariat Jenderal DPR RI, "Risalah Rapat Paripurna DPR Tanggal 20 Mei 2014," tidak dipublikasikan, hlm. 2-3.

29 DPR, "Risalah Rapat Tanggal 20," hlm. 4.

30 Sekretariat Jenderal DPR, "Risalah Rapat Paripurna DPR Tanggal 26 September 2014," tidak dipublikasikan, hlm. 141; Yasin, dkk., *Anotasi Undang-Undang*, hlm. 21.

wenang.³¹

Kedua, menurut Romli Atmasasmita, kehadiran UU AP dihubungkan dengan UU Tipikor dan UU Anti KKN tidaklah saling bertentangan, karena terdapat sinergitas dan alur pikir yang sistematis-logis dan simetris antar ketiga undang-undang tersebut. Bahkan telah terjadi unifikasi hukum dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di kalangan penyelenggara negara. Kehadiran UU AP merupakan perubahan arah politik hukum terkait penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Arah politik hukum dimaksud antara lain: (1) pencegahan korupsi sama pentingnya dengan penindakan korupsi; (2) tindakan maladministrasi oleh APH dan penyelenggara negara tidak mutatis mutandis merupakan tindak pidana korupsi sekalipun telah mengakibatkan kerugian keuangan negara; dan (3) pendekatan hukum *responsive* dan *restorative* telah menggeser pendekatan hukum represif.³² Hukum responsif bertujuan agar penegakan hukum sungguh-sungguh mempertimbangkan apa yang diperlukan secara nyata oleh Rakyat Indonesia.³³ Dengan demikian, pendekatan hukum *responsive* tersebut dekat dengan pemikiran Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif yang memiliki tipe responsif.³⁴

Ketiga, perubahan politik hukum yang mengutamakan penegakan hukum administrasi dalam UU AP, secara konstitusional diakui dan tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Hal ini tercermin ketika pasal-pasal dalam UU AP (Pasal 20 ayat (4); Pasal 21; Pasal 70 ayat (3) dan Pasal 80 ayat (4) dijadikan salah satu titik tolak pertimbangan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mengabulkan permohonan penghapusan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan:

... Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dengan

31 DPR, “Risalah Rapat Tanggal 26,” hlm. 143.

32 Atmasasmita, “Penyalahgunaan Wewenang,” hlm. 6-7.

33 Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 15.

34 M. Zulfa Aulia, “Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi,” *Undang: Jurnal Hukum* 1, 1 (2018), hlm. 175-6.

adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).³⁵

2. Prinsip Perluasan Jenis dan Kriteria Penyalahgunaan Wewenang sebagai Pelanggaran Administratif

Kendati salah satu tujuan utama UU AP adalah ‘untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang’, UU ini tidak mengatur dan menjelaskan pengertiannya. Yang diatur adalah pengertian ‘asas penyalahgunaan kewenangan’ yang dimuat dalam penjelasan Pasal 10 huruf e yang menyebutkan,

“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 mencampurkan kewenangan.

Berdasarkan rumusan tersebut, unsur utama untuk disebut terdapat penyalahgunaan wewenang apabila: (1) dengan sengaja menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain; (2) tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan; (3) yang terjadi karena melampaui wewenang, menyalahgunakan wewenang, dan/atau mencampurkan wewenang. Asas ini berserta jenisnya kemudian diatur secara khusus dalam Pasal 17 s/d Pasal 19 UU AP yang disajikan pada Tabel 1.

Mencermati jenis penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 s.d. Pasal 19 dalam Tabel 1, tampak bahwa ruang lingkupnya sangat luas dan berbeda dengan doktrin hukum administrasi. Dalam doktrin, konsep penyalahgunaan wewenang selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*. Dalam *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, sebagaimana dikutip dari Hadjon, dirumuskan

35 Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, hlm. 111.

Tabel 1. Pengaturan Jenis Penyalahgunaan Wewenang Keputusan/Tindakan Pejabat Pemerintahan Berdasarkan Pasal 17 s.d. Pasal 19 UU AP

Jenis	Kriteria/Indikator	Akibat Hukum
Melampaui Wewenang	A Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang	Tidak sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
	B Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang	
	C Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	
Mencampur-adukkan Wewenang	A Di luar cakupan bidang atau materi wewenang	Dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
	B Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan	
Bertindak Sewenang-wenang	A Tanpa dasar kewenangan	Tidak sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
	B Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap	

Sumber: Pasal 17 s.d. Pasal 19 UU AP

sebagai berikut:

Penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialisitas.³⁶

Lebih lanjut Hadjon menyatakan, dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang

³⁶ *Het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heeft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt aldus het specialiteitsbeginsel.* Philippus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, cetakan dua, 2012), hlm. 62.

itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Terdapat tiga unsur utama penyalahgunaan wewenang: *met opzet* (dengan sengaja); mengalihkan tujuan wewenang; dan ada *interest* pribadi yang negatif.³⁷

Berdasarkan pendapat Hadjon di atas, dari sisi doktrin, yang memenuhi kriteria makna penyalahgunaan wewenang hanyalah pada jenis kedua (mencampuradukkan wewenang) pada indikator B yaitu “bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan”. Jenis dan kriteria lain dalam Tabel 1 bukan termasuk pengertian penyalahgunaan wewenang. Sebab, ‘jenis melampaui wewenang’ pada indikator huruf A, B, dan C dalam doktrin hukum administrasi masuk dalam kriteria bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu tidak berwenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*), tidak berwenang dari segi tempat (*onbevoegdheid ratione loci*), dan tidak berwenang dari segi materi (*onbevoegdheid ratione materiae*). Demikian pula indikator huruf A “di luar cakupan bidang atau materi wewenang” pada jenis mencampuradukkan wewenang, sebenarnya sama maknanya dengan tidak berwenang dari segi materi (*onbevoegdheid ratione materiae*). Sedangkan jenis “bertindak sewenang-wenang” pada indikator huruf A dan B bukan termasuk pengertian *detournement de pouvoir*, tetapi bertindak sewenang-wenang (*willekeur*), yaitu menetapkan keputusan/tindakan yang tidak masuk akal atau bertentangan dengan asas rasionalitas. Oleh sebab itulah, Hadjon menyatakan pemaknaan jenis penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 18 UU AP membingungkan dan merusak konsep hukum administrasi.³⁸

Penulis memahami kritikan Hadjon serta pakar hukum administrasi lainnya mengenai ketidaksesuaian jenis dan kriteria penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 18 UU AP dikaitkan dengan doktrin hukum administrasi. Secara teoretis, jika jenis dan kriteria

37 Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi*, hlm. 62.

38 Philipus M. Hadjon, “Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, 1 (2015), hlm. 61-2.

dalam Pasal 18 UU AP digunakan oleh APIP dan hakim PTUN untuk menilai apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, maka sudah bisa dipastikan seluruh keputusan/tindakan pejabat yang menimbulkan kerugian keuangan negara, akan berpotensi masuk dalam kriteria terdapat unsur penyalahgunaan wewenang. Implikasinya, ketentuan Pasal 18 UU AP akan menjadi “sarang laba-laba” bagi kesalahan administratif untuk dipidanakan. Hal ini tentu kontradiktif dengan prinsip pertama untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat. Pertanyaannya, apakah memang demikian gagasan pembentuk UU?

Dari sisi historis, ternyata tidaklah demikian. Pemaknaan seluruh pelanggaran jenis penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 dan dijabarkan kriterianya dalam Pasal 18 merupakan kesalahan administratif dalam penggunaan wewenang, bukan kesalahan pidana. Itulah sebabnya hasil pengawasan APIP dalam Pasal 20 ayat (2) UU AP hanya berisi tiga kesimpulan saja, yaitu: (a) tidak terdapat kesalahan; (b) terdapat kesalahan administratif; atau (c) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, karena ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

Bagaimana cara APIP menentukan kriteria ada unsur penyalahgunaan wewenang dari jenis-jenis kesalahan administratif (Pasal 18) yang berindikasi tindak pidana korupsi, UU AP tidak mengaturnya. Namun, dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016³⁹ sebagai peraturan pelaksana UU AP, pemerintah memberikan petunjuk kepada APIP makna kriteria ada unsur penyalahgunaan wewenang yang berindikasi tindak pidana korupsi dengan unsur-unsur kumulatif sebagai berikut: (a) keputusan/tindakan pejabat menimbulkan kerugian keuangan negara; (b) terjadinya kerugian keuangan negara tersebut bukan untuk melindungi kepentingan umum; (c) dilakukan dengan iktikad tidak baik; (d) untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan; dan (e) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana.

Dengan demikian, dihubungkan dengan ketentuan Pasal 10

³⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.

huruf e UU AP dan Pasal 36 PP 48/2016, pemaknaan baru suatu keputusan/tindakan pejabat ada unsur penyalahgunaan wewenang yang berisi tindak pidana korupsi dalam Pasal 17 dan Pasal 18 apabila memenuhi tiga hal berikut. Pertama, ada unsur sengaja menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan (melanggar asas spasialitas) yang dibuktikan dengan unsur kumulatif: (a) adanya kerugian keuangan negara; (b) terjadinya kerugian keuangan negara tersebut bukan untuk melindungi kepentingan umum; (c) dilakukan dengan iktikad tidak baik; (d) untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan; dan (e) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana. Kedua, ada kesalahan administratif yang dilakukan dengan cara: (a) melanggar larangan melampaui wewenang; (b) melanggar larangan mencampuradukkan wewenang dan/atau (c) melanggar larangan bertindak sewenang-wenang. Ketiga, sepanjang unsur pertama (angka 1) tidak terpenuhi, maka keputusan/tindakan pejabat yang menimbulkan kerugian negara tidak boleh dikatakan berindikasi tindak pidana korupsi, walau terbukti melanggar jenis dan kriteria larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang, karena semuanya itu adalah pelanggaran administratif.

3. Prinsip APIP sebagai Lembaga yang Berwenang Mengawasi Larangan Penyalahgunaan Wewenang

Dalam RUU AP 2006, 2007, 2008, dan 2010, konsep APIP sebagai lembaga yang berwenang mengawasi larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU AP belum diatur. Dalam Rapat Kabinet Terbatas tahun 2013 dengan agenda pembahasan RUU AP, Presiden SBY meminta adanya norma dalam RUU AP yang dapat memproteksi pejabat pemerintahan dalam mengambil kebijakan untuk pembangunan agar tidak mudah dituduh dan diperiksa melakukan tindak pidana korupsi. Menurut Presiden, perlu ada keseimbangan antara penegakan hukum yang

akuntabel berorientasi pada pemberantasan korupsi, namun pada saat yang sama perlu adanya jaminan agar pejabat pemerintah sebagai eksekutor pembangunan mendapat perlindungan hukum administratif yang memadai dalam menyukkseskan kebijakannya.⁴⁰ Arahan Presiden tersebut ditindaklanjuti dalam konsep RUU AP Juli 2013 dengan memunculkan Pasal 20 yang menyebutkan:

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan.
- (2) Penyidik wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam putusan dan atau tindakan pemerintahan.
- (3) Pengadilan Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) selambat-lambatnya 14 hari kerja sejak permohonan banding diajukan.⁴¹

Implikasi dari rumusan Pasal 20 di atas adalah: pertama, penyidik (dari kepolisian dan kejaksaan) dilarang untuk memproses perkara penyalahgunaan wewenang pejabat dan melimpahkan perkaranya ke pengadilan tipikor sebelum ada putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan keputusan/tindakannya ada unsur penyalahgunaan wewenang. Kedua, pengadilan tipikor dilarang dan harus menyatakan dirinya tidak berwenang mengadili perkara yang dilimpahkan oleh penuntut umum sebelum adanya putusan PTUN yang menyatakan keputusan/tindakannya ada unsur penyalahgunaan wewenang. Ketiga, penyidik dan pengadilan tipikor dilarang untuk memproses perkara penyalahgunaan wewenang yang

40 Mawardi, *Paradigma Baru*, hlm. 145.

41 Syam, "Kompetensi Absolut," hlm. 276.

oleh PTUN dinyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

Dalam perkembangannya, ketentuan penyidik wajib mengajukan permohonan ke PTUN untuk menguji ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, diprediksi akan mengalami banyak hambatan dalam pelaksanaan. Sebab, permohonan penyidik prematur karena datanya masih sumir. Bagaimana mungkin penyidik dapat mengajukan permohonan ke PTUN, sementara data adanya kerugian keuangan negara yang merupakan unsur tindak pidana korupsi belum ada (sumir). Berapa kerugian keuangan negara akibat keputusan/tindakan pejabat tersebut, sangat sulit dihitung oleh penyidik, karena tugas dan kapasitas penyidik bukan untuk menghitung kerugian keuangan negara. Demikian pula PTUN akan kesulitan untuk menguji ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, karena perspektif penyidik yang menitikberatkan pada aspek pidana sementara PTUN pada aspek administrasi.

Bertolak dari kesulitan di atas, ketentuan “Penyidik wajib mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam putusan dan/atau tindakan pemerintahan”, ditiadakan. Sebagai gantinya, dalam konsep RUU AP Oktober 2013, dimunculkan ketentuan Pasal 20 yang memberikan kewenangan atribusi kepada APIP sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan larangan penyalahgunaan wewenang. Setelah melalui pembahasan di DPR, rumusan tentang APIP dalam Pasal 20 menyebutkan:

- (1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- (2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. tidak terdapat kesalahan;
 - b. terdapat kesalahan administratif; atau
 - c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

- (3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- (5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
- (6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Kewenangan APIP mengawasi larangan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 20 UU AP merupakan kewenangan atribusi karena: (1) wewenang untuk mengawasi larangan penyalahgunaan wewenang merupakan wewenang baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh APIP; (2) pemberian kewenangan diberikan oleh pembentuk undang-undang (dasar hukumnya undang-undang); dan (3) tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang, berada pada APIP.⁴²

Pemberian kewenangan atribusi kepada APIP merupakan politik hukum baru penegakan hukum administrasi sebagai *primum remediun*. Dari sisi teori, pemberian kewenangan atribusi kepada APIP sesungguhnya dalam rangka pemurnian konsepsi penegakan hukum administrasi. Konsep penyalahgunaan wewenang setelah berlakunya UU AP, harus ditempatkan pada khitahnya, merupakan ranah kajian atau konsep inti hukum tata negara / hukum administrasi. Karena itu, apapun bentuk laporan dugaan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat dalam menggunakan wewenangnya, harus dianggap sebagai 'praduga pelanggaran administratif', bukan 'praduga pelanggaran

⁴² Pasal 12 UU AP.

pidana'. Alasannya, menyitir pendapat Ridwan, segala aktivitas pejabat pemerintahan itu tunduk pada hukum administrasi, yang di dalamnya memuat norma pemerintahan (*bestuursnorm*) dan norma perilaku aparat (*gedragsnorm*). Hukum administrasi itu memiliki asas, norma, dan sifat yang berbeda dengan hukum pidana dan hukum perdata, yang harus diperhatikan dan dipahami oleh para penegak hukum.⁴³

Merujuk pada sejarah pembahasan dan substansi Pasal 20 UU AP di atas, pemberian kewenangan atribusi kepada APIP mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut. Pertama, APIP merupakan lembaga yang berwenang (wewenang atribusi) untuk mengawasi larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 UU AP. Kedua, LHP APIP yang diuji di PTUN berdasarkan ketentuan Pasal 21 adalah LHP yang menyatakan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, yang terjadi karena *ada* atau *tidak ada* unsur penyalahgunaan wewenang⁴⁴ dan merekomendasikan: (a) pengembalian kerugian keuangan negara paling lambat 10 hari kerja setelah terbitnya LHP APIP; (b) merekomendasikan kepada tim perhitungan kerugian negara/daerah (TPKN/TPKD) untuk memproses kerugian keuangan negara melalui tuntutan ganti rugi kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud dalam PP 38/2016;⁴⁵ dan/atau (c) merekomendasikan pengenaan sanksi administratif kepada pejabat berwenang menghukum sesuai dengan tingkat kesalahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 dan Pasal 35 PP 48/2016.

43 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, cetakan kedelapan, 2013), hlm. 377.

44 Enrico Parulian Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, 2 (2018), hlm. 253.

45 Pasal 4 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Dalam Pasal 4, sumber informasi terjadinya kerugian negara/daerah (KND) dapat bersumber dari LHP APIP. Dalam Pasal 7, jangka waktu pengembalian KND paling lama 90 hari kalender untuk KND yang timbul dari perbuatan melanggar hukum dan paling lama 24 bulan apabila KND timbul dari perbuatan kelalaian.

Ketiga, setiap laporan pengaduan masyarakat (laporan dumas) yang disampaikan kepada APH atas dugaan penyalahgunaan wewenang dalam keputusan/tindakan pejabat yang berindikasi merugikan kerugian keuangan negara, APH berkewajiban meneruskan laporan dumas tersebut untuk diverifikasi dan/atau dilakukan pemeriksaan oleh APIP.⁴⁶ APH dilarang memproses secara pidana laporan dumas sampai terbitnya LHP APIP dan setelah adanya Putusan PTUN.

Keempat, sebagai pemegang kewenangan atribusi, keputusan LHP APIP merupakan objek pengujian di PTUN berdasarkan Pasal 21 UU AP. Sebab, keputusan LHP APIP telah memenuhi unsur KTUN yaitu: (a) berbentuk penetapan tertulis yang diterbitkan dan ditandatangani oleh pimpinan lembaga APIP; (b) keputusan LHP APIP dikeluarkan oleh APIP dalam kapasitasnya sebagai badan/pejabat TUN (APIP sebagai lembaga internal pemerintah); (c) keputusan LHP APIP diterbitkan berdasarkan kewenangan atribusi, sehingga bertanggung jawab atas pelaksanaan wewenangnya; dan (d) sifat keputusan LHP APIP adalah konkret dan individual, karena secara tegas menyebutkan: (i) menyatakan terdapat kesalahan dalam keputusan pejabat diperiksa yang telah menimbulkan kerugian keuangan negara; (ii) menyatakan kesalahan pejabat diperiksa terjadi karena ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang; (iii) merekomendasikan agar pejabat diperiksa mengembalikan kerugian keuangan negara; dan (iv) merekomendasikan sanksi

46 Pengaturan koordinasi antara APH dan APIP dalam penanganan dumas atas dugaan penyalahgunaan wewenang dalam keputusan/tindakan pejabat yang berindikasi merugikan kerugian keuangan negara diatur lebih lanjut dalam Pasal 17 s.d. Pasal 20 PP 48/2016 yang pada pokoknya mengatur: pertama, dalam hal laporan dumas disampaikan kepada APIP, APIP dalam waktu lima hari kerja wajib melakukan pemeriksaan. Jika ditemukan unsur pidana, APIP wajib menyerahkan laporan hasil dumas tersebut kepada APH. Jika tidak diserahkan kepada APH, APIP dikenakan sanksi administratif. Kedua, dalam hal laporan dumas disampaikan masyarakat kepada APH, APH dalam jangka waktu paling lama lima hari kerja (wajib) berkoordinasi dengan APIP. Jika hasil pemeriksaan (awal) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses pemeriksaan lebih lanjut diserahkan kepada APIP. Jika tidak diserahkan, APH dikenakan sanksi administratif.

administratif terhadap pejabat terperiiksa.

4. Prinsip PTUN yang Berwenang Menguji dan Menyatakan Tidak Sah atau Batal serta Ada atau Tidak Ada Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Berbeda dengan konsep RUU AP Juli 2013, dalam konsep RUU AP Oktober 2013 yang secara resmi diserahkan kepada DPR, pemerintah menambahkan ayat (6) dalam Pasal 21 yang menyatakan putusan PTTUN bersifat final dan mengikat. Dalam pembahasan di DPR, rumusan perubahan Pasal 21 hanya menyangkut jangka waktu pengujian yang semula diusulkan paling lama 14 hari kerja diubah menjadi paling lama 21 hari kerja. Catatan lain mengenai pembahasan Pasal 21 di DPR antara lain: (a) pertanyaan dari Fraksi Golkar mengapa putusan final dan mengikat hanya sampai di PTTUN, tidak sampai pada putusan kasasi; (b) usulan dari Fraksi PPP agar yang berhak mengajukan permohonan bukan hanya badan atau pejabat pemerintahan, melainkan juga warga masyarakat; (c) catatan dari Fraksi PKS yang mengingatkan bahwa penambahan kewenangan kepada PTUN berarti harus juga mengubah UU Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁷

Bertolak dari pembahasan Pasal 21 UU AP di atas, elaborasi teoretis pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN sebagai berikut. Pertama, Pasal 21 (dan Pasal 19) mengukuhkan asas keabsahan keputusan/tindakan pemerintahan dalam hukum administrasi, yaitu asas *praduga rechtmatige (presumptio justea causa)*. Asas ini bertolak dari prinsip bahwa suatu keputusan pejabat pemerintahan harus selalu dianggap benar dan sah sebelum dinyatakan batal atau tidak sah oleh pejabat yang berwenang atau ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku.⁴⁸ Penegasan ini diperlukan, dalam rangka menjaga

⁴⁷ Syam, "Kompetensi Absolut," hlm. 175.

⁴⁸ Supandi, "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana)," Makalah kuliah Hukum Peradilan Administrasi Negara pada Program Magister Fakultas

kewibawaan pemerintah (badan/pejabat) menyelenggarakan tugas servis publik. Sebab, karakteristik hukum dari keputusan pejabat pemerintahan merupakan suatu akta otentik yang memiliki sifat yang sama dengan putusan hakim dan akta notaris.⁴⁹

Asas praduga *rechtmatige* kemudian dikukuhkan dalam Pasal 33 UU AP. Implikasinya, kekuatan mengikat suatu keputusan (*beschikking*) pejabat segaris dengan peraturan (*regeling*) badan/pejabat pemerintahan yang bersifat umum, seperti peraturan pemerintah (PP), peraturan menteri/lembaga (Permen), dan peraturan kepala daerah (Perkada). Bedanya, keputusan mengikatnya bersifat konkret dan individual, sementara peraturan mengikat untuk umum. Sekalipun peraturan badan/pejabat tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, asas praduga *rechtmatige* harus tetap menganggap bahwa PP, Permen, dan Perkada tersebut diduga sah menurut hukum (tidak bersifat melawan hukum) dan karenanya bersifat mengikat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian pula dengan keputusan (*beschikking*).⁵⁰

Kedudukan keputusan (*beschikking*) yang mempunyai kedudukan setara dengan peraturan (*regeling*), belum banyak dihayati dengan baik khususnya oleh APH termasuk para yuris di lingkungan pengadilan tipikor. Padahal, di lingkungan peradilan juga berlaku asas serupa, yaitu asas *res judicata pro veritate habetur*, yang artinya betapapun kelirunya hakim tingkat pertama dalam menerapkan

Hukum Universitas Indonesia, 2015, hlm. 3.

49 A.D. Belinfante dan Borhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara* (Jakarta: Bina Cipta, 1983), hlm. 61.

50 Keberlakuan asas praduga *rechtmatige* dalam pembuatan *beschikking* atau melakukan tindakan pemerintahan diikat oleh berbagai prasyarat dan pembatasan yang sangat ketat yang dirumuskan dalam 12 kewajiban (Pasal 7 UU AP) dan tiga larangan (Pasal 17 UU AP). Dalam hal pejabat melanggar kewajiban dan/atau larangan tersebut, dikenakan sanksi administratif (Pasal 80 dan Pasal 81 UU AP). Demikian pula halnya dengan pembuatan peraturan, tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Lebih jauh, *beschikking* ataupun *regeling* tersebut dapat digugat/diuji untuk dibatalkan ke peratun (untuk *beschikking*) dan ke Mahkamah Agung (untuk *regeling*).

hukum, hukum harus tetap menganggap (persangkaan) bahwa putusan hakim tersebut isinya benar.⁵¹

Kedua, Pasal 21 UU AP mengukuhkan asas *ultimum remedium*. Dalam hal PTUN/PTTUN menyatakan keputusan/tindakan pejabat tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka penyidik dan pengadilan tipikor harus menghormatinya. Penyidik dilarang memproses perkaranya secara pidana dan pengadilan tipikor harus menyatakan tidak berwenang mengadili perkara karena telah ada putusan PTUN/PTTUN. Itulah sebabnya pembentuk UU menambahkan frasa final dan mengikat (*final and binding*) dalam Pasal 21 ayat (6) pada konsep RUU AP Oktober 2013. Putusan disebut bersifat *final and binding*, karena langsung memperoleh kekuatan hukum (*incracht*) dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sejalan dengan karakteristik perkara TUN sebagai hukum publik, maka putusan PTUN yang bersifat *final and binding* mengikat *erga omnes*, yaitu mengikat bagi pihak-pihak di luar yang bersengketa (termasuk penyidik dan hakim pengadilan tipikor).⁵²

Sebaliknya menurut Zudan, apabila putusan PTUN/PTTUN menyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka terbukalah pintu bagi aparat penegak hukum untuk membawanya ke ranah pidana. Karena itu, mekanisme putusan yang berkekuatan hukum (*final dan mengikat*) hanya sampai di tingkat banding dan diproses dalam waktu yang singkat (21 hari kerja), bertujuan memberikan kepastian hukum yang adil secara lebih cepat kepada Pejabat Pemerintahan terhadap status yang sedang dihadapinya.⁵³

Bagaimana kalau putusan PTUN/PTTUN yang menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang menimbulkan ketidakadilan dari sudut pandang pidana? Tentu saja risiko tersebut ada dan tidak mungkin ditiadakan, meskipun dapat dikurangi. Sebab, hakim adalah manusia yang secara kodrati memiliki kelemahan

51 Elisabeth Nurhaini Butarbutar, "Asas Ne Bis in Idem dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum," *Jurnal Yudisial* 11, 1 (2018), hlm. 37.

52 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II* (Jakarta: Sinar Harapan, cetakan enam, 1996), hlm. 242.

53 Fakrulloh, "Tindakan Hukum," hlm. 11.

sehingga memungkinkan berlaku khilaf. Akan tetapi, sebagaimana dikatakan Aristoteles, kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti ‘menurut hukum’ dan ‘apa yang sebanding’ atau ‘yang semestinya’. Maka dari itu, orang yang tidak menghiraukan hukum juga dapat dikatakan tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum sesungguhnya dapat dianggap sebagai adil.⁵⁴

C. Meninjau Ulang Perma No. 4/2015

Pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN berdasarkan gagasan filosofis dan prinsip-prinsip pengujian dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP, merupakan forum khusus dengan hukum acara khusus yang berbeda (menyimpang) dari hukum acara umum. Dalam rangka itu, akan dikaji hukum acara pengujian penyalahgunaan wewenang dalam Perma 4/2015 dan dibatasi hanya untuk objek dan subjek serta pembatasan kewenangan PTUN/PTTUN.

1. Objek dan Subjek Pengujian

Objek permohonan pengujian dalam Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 menggunakan frasa “setelah adanya hasil pengawasan APIP”. Dari sisi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, perumusan tersebut bertentangan dengan asas kejelasan rumusan, karena pilihan kata atau istilah yang digunakan menimbulkan berbagai macam interpretasi. Sebab, tafsirnya dapat berupa: (a) keputusan LHP APIP;⁵⁵ (b) keputusan tindak lanjut dari LHP yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang;⁵⁶ (c) keputusan tindak lanjut LHP APIP yang diterbitkan APH;⁵⁷ dan (d) keputusan pemohon sendiri.⁵⁸

Keberagaman tafsir objek pengujian berdasarkan Pasal 21 UU AP, berhubungan erat dengan tidak diaturnya pihak termohon

54 Fajar Laksono Soeroso, “Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 11, 1 (2014) hlm. 82-3.

55 Fakrulloh, “Tindakan Hukum,” hlm. 11.

56 Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 62.

57 Atmasasmita, “Penyalahgunaan Wewenang,” hlm. 5-6.

58 Mawardi, *Paradigma Baru*, hlm. 158.

dalam Perma 4/2015. Kealpaan ini merupakan kekeliruan serius. Seolah-olah, keputusan LHP APIP bukan objek pengujian. Padahal, objek pengujian dalam Pasal 21 adalah keputusan LHP APIP yang dalam LHP-nya menyatakan keputusan/tindakan pejabat terdapat kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara karena ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Pandangan ini ditegaskan juga oleh Zudan yang menyatakan bahwa setiap pejabat yang keberatan dengan 'hasil pemeriksaan APIP' (LHP APIP) karena dianggap menyalahgunakan kewenangan, dapat mengajukan permohonan ke PTUN.⁵⁹ Karena objeknya adalah keputusan LHP APIP, maka termohonnya adalah APIP yang menerbitkan LHP. Inilah kekhususan subjek (para pihak) yang berperkara di PTUN berdasarkan Pasal 21, karena para pihak sama-sama merupakan badan/pejabat pemerintahan. Pejabat/badan pemerintahan dapat bertindak sebagai pemohon dan APIP sebagai termohon. Tanpa adanya keputusan LHP APIP, PTUN tidak berwenang menguji permohonan yang diajukan.

Dalam menjalankan kewenangan atribusi, APIP bisa saja keliru dalam penerapan hukum. Sebagai contoh perkara Hadi Poernomo yang menggugat Keputusan LHP Inspektorat Bidang Investigasi Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan tentang Dugaan Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat/Pegawai DJP dalam Proses Pemeriksaan dan Keberatan PT BCA. Dalam perkara ini, MA mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan keputusan LHP tergugat tidak sah, serta mewajibkan tergugat untuk mencabut "keputusan tergugat". Pertimbangan MA mengabulkan gugatan adalah: (1) LHP APIP adalah KTUN yang telah bersifat final dan menimbulkan akibat hukum; (2) tergugat (pada saat menjabat sebagai Dirjen Keuangan) memiliki kewenangan untuk menerbitkan keputusan mengabulkan atau menolak permohonan keberatan penetapan pajak yang diajukan oleh wajib pajak; (3) keputusan LHP yang diterbitkan tergugat sesungguhnya merupakan bagian dari pemeriksaan internal pemerintahan, yang temuannya dapat

59 Fakrulloh, "Tindakan Hukum," hlm. 11.

diselesaikan secara administratif dan jika diperlukan berlanjut pada pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN; dan (4) Keputusan LHP yang diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁰

Multitafsirnya objek dan subjek dalam Perma No. 4/2015, berimplikasi dalam praktik, yang datanya disajikan pada Tabel 2. Berdasarkan Tabel 2, ketidakjelasan objek dan tidak diaturnya pihak termohon dalam Perma 4/2015 menyebabkan, pertama, beragamnya objek pengujian dan pihak termohon. Dari 12 perkara pengujian, hanya satu yang mencantumkan secara tegas bahwa objeknya adalah LHP APIP. Yang mencantumkan keputusan/tindakan pemohon sendiri sebagai objek permohonan ada enam perkara, keputusan APH (tiga perkara), tidak menyebutkan objeknya (satu perkara), dan menyebutkan keputusan direksi BUMN (satu perkara). Termohonnya juga beragam; dua perkara menyebutkan secara tegas termohonnya adalah APH, satu perkara direksi PT KIM (direksi BUMN). Tidak ada satu pun yang mencantumkan APIP sebagai pihak termohon.

Ketiga, hukum acara pengujian menjadi kabur. Pemohon sangat kesulitan untuk menguraikan alasan dan kepentingannya yang dirugikan dengan terbitnya LHP APIP. Dalam perkara Sarjono (Putusan No. 2/P/PW/ 2017/PTUN.JBI), karena hanya menguji keputusan/tindakannya sendiri, alasan-alasan yang diajukan oleh Pemohon hampir tidak berhubungan dengan LHP APIP Kabupaten Tebo No. 700/69/B1/Itkab/2016. Hal yang sama terjadi pula dalam pengujian hakim. Dalam pemeriksaan perkara, majelis hakim tidak mengaitkannya dengan substansi LHP APIP Kabupaten Tebo. Padahal, menurut Pasal 20 dan Pasal 21 UU AP, alasan mengajukan permohonan karena terbitnya LHP APIP yang menyatakan adanya kerugian keuangan negara dalam keputusan/tindakan pemohon karena ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Hakimlah yang harus menilai apakah keputusan LHP APIP telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB sehingga dapat menentukan keabsahan keputusan/tindakan

60 Putusan Kasasi Nomor 482 K/TUN/2016, hlm. 44.

Tabel 2. Objek Permohonan Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang di PTUN/PTTUN 2015-2022

No	Putusan PTUN/PTTUN	Para Pihak		Objek (Kpts/Tindakan)				Amar Putusan
		Pemohon	Termohon	APIP	Pmh	APH	BUMN	
1	25/G/2015/PTUN-MDN dan 176/B/2015/PTTUN-MDN	Fuad Lubis	Kejati			✓		NO
2	250/P/PW/2015/PTUN-JKT	Surya Dharma	Tidak Ada		✓			NO
3	15/P/PW/2016/PTUN.PLK	Andrey Dulu	Kejari			✓		NO
4	1/P/PW/2017/PTUN.JBI	Hasan Basri	Tidak Ada		✓			NO
5	2/P/PW/2017/PTUN.JBI	Sarjono	Tidak Ada		✓			Kabul
6	2/P/PW/2018/PTUN.PLK dan 16/B/PW/2018/PTTUN-JKT	Silas	Tidak Ada	✓				Kabul
7	09/P/PW/2018/PTUN.SBY	Syamsul Hadi	Tidak Ada					Kabul
8	9/P/PW/2018/PTUN.SBY	Ahmizal dkk	Tidak Ada		✓			NO
9	5/P/PW/2018/PTUN.BKL	Jhon Nedy C	Tidak Ada			✓		NO
10	2/P/PW/2020/PTUN.KPG	Toga MPD	PT KIM				✓	NO
11	3/P/PW/2021/PTUN-MDN	Jongor Rantau	Tidak ada		✓			NO
12	3/P/PW/2021/PTUN-MDN	Abbas	Tidak ada		✓			NO

Sumber: <https://putusan3.mahkamahagung.go.id>

pemohon. Dalam perkataan lain, penilaian oleh hakim akan menyangkut dua objek sekaligus, yaitu menilai keputusan LHP APIP dan menilai juga keabsahan keputusan/tindakan pemohon.

Keempat, karena APIP tidak didudukkan sebagai termohon, terjadi anomali dalam pemeriksaan persidangan. Dalam perkara Sarjono (Putusan No. 2/P/PW/2017/PTUN.JBI), kehadiran APIP Kabupaten Tebo dalam persidangan seolah-olah hanya “saksi biasa”, bukan sebagai “saksi fakta” yang bisa menjelaskan duduk perkaranya menjadi lebih terang. Demikian pula dalam perkara Syamsul Hadi (Putusan PTUN Surabaya No. 9/P/PW/2018/PTUN.Sby). Meski seluruh posita pemohon mempersoalkan dan membantah LHA BPKP, Tim BPKP Jawa Timur yang hanya berstatus sebagai saksi tidak bisa memberikan tanggapan komprehensif secara tertulis atas posita pemohon. Sebagai saksi, mereka hanya dapat memberikan penjelasan sepanjang pertanyaan itu disampaikan oleh majelis hakim.

2. Badan Pemerintahan sebagai Pemohon

Pasal 3 dan Pasal 4 Perma 4/2015 menyebutkan bahwa badan pemerintahan dapat bertindak sebagai pemohon. Ketentuan ini dipersoalkan oleh Tri Cahya, bahwa ada ketidaktepatan Perma dalam memahami badan pemerintahan yang mempunyai hak untuk mengajukan permohonan. Seolah-olah, hak ini juga diberikan kepada badan pemerintahan penegak hukum/penyidik.⁶¹

Artikel ini berbeda pandangan dengan Cahya. Telah dikemukakan, prinsip ketiga dalam Pasal 20 UU AP adalah setiap laporan pengaduan masyarakat (laporan dumas) yang disampaikan kepada APH atas dugaan penyalahgunaan wewenang dalam keputusan/tindakan pejabat yang berindikasi merugikan kerugian keuangan negara, APH berkewajiban meneruskan laporan dumas tersebut kepada APIP yang berwenang untuk diverifikasi dan/atau dilakukan pemeriksaan oleh APIP. APH dilarang memproses secara pidana laporan dumas sampai terbitnya LHP APIP dan setelah adanya putusan PTUN. Boleh jadi, setelah dilakukan pemeriksaan, kepu-

61 Permana, *Catatan Kritis*, hlm. 61.

tusan LHP APIP yang menyatakan keputusan/tindakan “pejabat terperiksa” benar merugikan keuangan negara tetapi tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang (hanya kesalahan administratif). Sebaliknya, APH berdasarkan penyelidikan sementara mereka, menduga ada unsur penyalahgunaan wewenang. Dalam hal APH tidak puas dengan LHP APIP, instansi penyidik dapat mengajukan permohonan kepada PTUN agar LHP APIP dinyatakan batal atau tidak sah dan menyatakan bahwa keputusan pejabat tersebut dinyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang. Inilah model penegakan hukum baru untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang merupakan politik hukum pembentuk UU. Ikbar Andi yang kajiannya juga bertolak dari *historical approach*, telah tepat menyatakan bahwa badan pemerintahan (kepolisian, Kejaksaan, dan/atau KPK RI) dapat bertindak sebagai pemohon.⁶² Namun berbeda dari kajian Ikbar, KPK tidak dapat bertindak sebagai pemohon. Hanya kepolisian dan Kejaksaan yang dapat bertindak sebagai pemohon.

Model baru penegakan hukum untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat yang menjadi gagasan filosofis pembentuk UU, secara tepat diterjemahkan oleh pemerintah ketika menerbitkan Perpres No. 33/2016 tentang Percepatan Proyek Strategis Nasional (PSN). Dalam Pasal 31 tentang penyelesaian permasalahan hukum dalam PSN, pada pokoknya mengatur:

1. Dalam hal terdapat laporan atau pengaduan dari masyarakat (laporan dumas) kepada pimpinan kementerian/lembaga, gubernur, atau bupati/walikota (disebut Pimpinan K/L/D) sebagai pelaksana PSN atau *kepada Kejaksaan Agung atau Kepolisian* mengenai penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan PSN, penyelesaian dilakukan dengan mendahulukan proses administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan untuk

62 M. Ikbar Andi Endang, “Law Ratio and Law Implication Examination of Authority Abuse According to Law of State Administration,” *Jurnal Hukum Peratun* 3, 1 (2020), hlm. 89.

dilakukan pemeriksaan dan tindak lanjut penyelesaian atas laporan dumas tersebut.

2. Dalam hal pemeriksaan awal ditemukan indikasi penyalahgunaan wewenang, Pimpinan K/L/D meminta APIP untuk melakukan pemeriksaan/audit lebih lanjut.
3. Hasil pemeriksaan APIP (LHP APIP) dapat berupa:
 - a. Ada kesalahan administrasi yang tidak menimbulkan kerugian negara, penyelesaiannya melalui penyempurnaan administrasi.
 - b. Ada kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara, penyelesaiannya melalui penyempurnaan administrasi dan pengembalian kerugian negara paling lama 10 hari kerja.
 - c. Ada tindak pidana yang *bukan bersifat administratif*, maka pimpinan K/L/D menyampaikan LHP APIP kepada Pimpinan APH paling lama 5 hari kerja untuk ditindaklanjuti sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meski fokus Perpres 31/2016 mengatur soal PSN, menurut penulis pemaknaannya harus diperluas termasuk pada proyek bukan PSN. Sebab, dari sudut norma dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 serta gagasan filosofisnya, model penegakan hukum baru untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat bukan lahir dari jenis proyek (strategis atau tidak strategis), melainkan prinsip dasar yang harus ditaati yaitu mengutamakan pendekatan dan penegakan hukum administrasi (*primum remedium*) serta pendekatan dan penegakan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. Dengan demikian, tidak dapat dibenarkan bila ada pandangan yang menyatakan tindakan APH yang “meneruskan” laporan masyarakat yang “diatur pada level Perpres bertentangan dengan undang-undang dalam konteks sistem peradilan pidana” atau “Presiden sedang mengintervensi penegakan hukum”.⁶³ Tepat apa yang dikatakan

63 Reza Syawawi, “Diskresi dan Potensi Korupsi dalam Penyelesaian Masalah Hukum terkait Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Analisis terhadap Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016),” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, 3 (2021), hlm. 420 dan 429.

Guntur Hamzah (salah seorang Anggota Penyusun UU AP), bahwa sejak awal, pembentuk UU memosisikan UU AP mempunyai tiga kedudukan sekaligus, yaitu sebagai undang-undang payung (*umbrella act*), hukum administrasi umum, dan sebagai hukum materiil yang harus dipahami semua pihak.⁶⁴ Dalam perkataan lain, sikap tindak pejabat dalam lingkup lembaga eksekutif, lingkup lembaga yudikatif, dan lingkup lembaga legislatif dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tunduk pada pengaturan UU AP.

3. Pembatasan Kompetensi Absolut PTUN

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Perma 4/2015, kompetensi absolut PTUN untuk menguji ada atau tidak ada unsur PW adalah “setelah adanya hasil pengawasan APIP”. Pembatasannya, sepanjang persoalan yang akan diuji sebelum adanya proses pidana. Apa yang dimaksud dengan “sebelum adanya proses pidana”, tidak ada penjelasan lebih lanjut. Dalam KUHP dan KUHPA, definisi mengenai “proses pidana” juga tidak ditemukan. Merujuk pada pendapat Frans Hagan, “proses pidana” adalah proses bagaimana hukum pidana dilaksanakan dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, upaya hukum, sampai dengan pelaksanaan putusan (eksekusi).⁶⁵ Bila konsepsi Hagan diterima, berarti “sebelum adanya proses pidana” dalam Pasal 2 ayat (1) Perma No. 4/2015 adalah telah dimulainya proses penyelidikan atau penyidikan. Pertanyaannya, apa implikasi hukum dari pembatasan kompetensi absolut PTUN “sebelum adanya proses pidana”, dan bagaimana sesungguhnya karakter LHP APIP yang akan diuji melalui Pasal 21?

Berdasarkan ketentuan Pasal 50 ayat (2) PP No. 60/2008, karakter LHP APIP yang menyatakan adanya kerugian keuangan negara baik karena ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang termasuk dalam kelompok audit dengan tujuan tertentu, yang diartikan sebagai audit yang dilakukan dengan tujuan khusus

64 M. Guntur Hamzah, “Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi,” Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015.

65 Anggoro, “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang,” hlm. 643.

di luar audit keuangan dan audit kinerja. Termasuk dalam kategori ini antara lain audit investigatif dan audit perhitungan kerugian keuangan negara (audit PKN). Merujuk pada Perka BPKP No. 17/2017 tentang Pedoman Pengelolaan Investigasi, perbedaan utama dari kedua jenis audit tersebut disajikan pada Tabel 3.

Dalam praktik pengujian di PTUN, konsepsi Hagan digunakan oleh hakim. Misalnya dalam perkara Jongor (Putusan No. 3/P/PW/2021/PTUN-MDN). Walau audit investigatif yang dimintakan oleh APH masih pada tahap penyelidikan, majelis hakim menganggap telah dimulai proses pidana. Pertimbangan hakim adalah:

Menimbang, bahwa oleh karena kepentingan Pemohon dalam permohonannya tidak memiliki hubungan hukum secara langsung dengan hasil pemeriksaan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) secara reguler namun mempunyai hubungan hukum dengan hasil pemeriksaan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) untuk tujuan tertentu yaitu untuk memenuhi permohonan bantuan Audit Investigasi Pihak Kejaksaan Negeri Medan (vide bukti P-1) maka berdasarkan ketentuan Pasal 21 Undang-Undang RI jo Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian unsur Penyalahgunaan wewenang, Majelis Hakim berpendapat Pengadilan tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan permohonan Pemohon.⁶⁶

Artikel ini berpendapat, LHP audit investigatif yang diterbitkan oleh APIP yang dimintakan oleh APH dapat diuji ke PTUN. Sebab, LHP audit investigatif diterbitkan masih berada pada tahap penyelidikan. Menurut Mahkamah Konstitusi, tahap penyelidikan dan penyidikan, walaupun merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, keduanya merupakan dua tindakan dengan karakteristik serta memiliki implikasi yang berbeda. Tindakan penyelidikan yang dilakukan oleh penyelidik yang belum masuk *pro justitia* sementara tahap penyidikan telah masuk *pro justitia*, di mana telah dimulai adanya penegakan hukum yang berdampak adanya upaya-upaya paksa berupa perampasan kemerdekaan terhadap orang atau benda/barang.⁶⁷

⁶⁶ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 3/P/PW/2021/PTUN.MDN, hlm. 45-6.

⁶⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIX/2021, hlm. 30-1.

Tabel 3. Karakteristik Audit Investigatif dan Audit PKN

Uraian	Audit Investigatif	Audit PKN
Tujuan	Untuk mengungkapkan fakta atau kejadian yang sebenarnya tentang indikasi tindak pidana korupsi dan /atau tujuan spesifik lainnya sesuai peraturan yang berlaku	Untuk menyatakan pendapat mengenai nilai kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh penyimpangan dari hasil penyidikan dan digunakan untuk mendukung tindakan litiasi
Dilaksanakan berdasarkan	(a) pengembangan kegiatan pengawasan; (b) pengaduan masyarakat; (c) permintaan pimpinan K/L/ KDH; (d) permintaan penyidik	Permintaan Penyidik
Permintaan Khusus APH	Tahap penyelidikan	Tahap penyidikan
Pengumpulan Bukti	Sesuai standar pemeriksaan APIP.	Sepenuhnya data dari penyidik.
Komunikasi	Berkoordinasi dengan APIP.	Berkoordinasi dengan instansi penyidik.

Sumber: Peraturan BPKP No. 17 / 2007

Bagaimana halnya dengan audit PKN yang diminta oleh APH kepada APIP pada saat penyidikan? Permintaan APH harus ditolak oleh APIP, dengan pertimbangan: pertama, permintaan APH yang lebih dahulu memproses laporan dumas secara pidana (tahap penyidikan), bertentangan dengan prinsip dalam Pasal 20 UU AP dan dipertegas dalam Pasal 31 Perpres 3/2016, yang mewajibkan APH untuk menyampaikan laporan dumas tersebut kepada APIP untuk dilakukan verifikasi/pemeriksaan melalui pemeriksaan investigatif. Kedua, ketika APIP memenuhi permintaan bantuan kedinasan APH untuk melakukan audit PKN, berarti bertentangan dengan kewenangan atribusi APIP (Pasal 20 UU AP) yang hanya berwenang melakukan audit dugaan penyalahgunaan wewenang yang berada

Berdasarkan pertimbangan tersebut, permohonan agar Pengadilan Negeri berwenang mengadili “penghentian penyelidikan” oleh penyidik dalam praperadilan, dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

dalam ranah administratif. Sebab, audit PKN telah masuk pada tahap penyidikan (tahap *pro justitia*). Oleh sebab itulah pembentuk UU dalam Pasal 36 ayat (2) UU AP menegaskan bahwa bantuan kedinasan dapat ditolak apabila ketentuan peraturan perundang-undangan tidak memperbolehkan pemberian bantuan.

Berdasarkan praktik pengujian penyalahgunaan wewenang di atas, pembatasan kompetensi absolut PTUN memeriksa objek perkara “sebelum adanya proses pidana” yang dimaknai oleh hakim sebagai telah dimulainya penyelidikan oleh APH, menyebabkan kewenangan PTUN untuk menguji ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang berdasarkan hasil audit APIP, menjadi tidak operasional. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma No. 4/2015, telah “melumpuhkan” kewenangan PTUN. Ketentuan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21 UU AP. Itulah sebabnya Enrico Simanjuntak menyatakan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma No. 4/2015 perlu dikaji dan direvisi, karena masih berorientasi penyelesaian pidana sebagai *primum remedium*.⁶⁸

D. Kesimpulan

Artikel ini menyimpulkan, pertama, gagasan filosofis politik hukum pemberian kompetensi absolut kepada PTUN untuk menguji ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP. Pembentuk UU “mendudukan” bahwa hukum administrasi harus dikedepankan dalam pemberantasan korupsi yang diawali dari dugaan penyalahgunaan kewenangan. Politik hukum UU AP mengubah cara pandang hukum pemberantasan korupsi yang sebelumnya mengutamakan ‘pendekatan penindakan pidana’ menjadi ‘pendekatan administratif’. Dari pendekatan yang ‘mengutamakan penghukuman pidana penjara’ menjadi

68 Enrico Parulian Simanjuntak, “Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016),” *Jurnal Hukum Peratun* 1, 1 (2018), hlm. 56.

‘mengutamakan pengembalian uang negara’ dan ‘penegakan sanksi administratif’. Secara konseptual, model baru penegakan hukum tersebut memiliki basis teoretis yaitu asas praduga *rechtmatige*, asas praduga pelanggaran administratif, dan asas *ultimum remedium*.

Kedua, hasil asesmen terhadap pengaturan objek, subjek, dan pembatasan kewenangan PTUN/PTTUN dalam Perma 4/2015 menunjukkan ada ketidaktepatan Mahkamah Agung dalam memahami dasar filosofis politik hukum tentang model baru penegakan hukum yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pejabat pemerintahan. Lebih jauh, pembatasan kompetensi absolut PTUN memeriksa objek perkara “sebelum adanya proses pidana” dalam Pasal 2 ayat (1), menyebabkan kewenangan PTUN dalam praktik menjadi tidak operasional atau “lumpuh”. Amputasi kewenangan PTUN diperparah dengan praktik APIP yang tanpa *reserve* memenuhi permintaan bantuan kedinasan APH melakukan audit PKN yang bertentangan dengan luas, batas, dan tujuan pemberian kewenangan kepada APIP berdasarkan Pasal 20 UU AP. Praktik baik dalam menerjemahkan paradigma baru UU AP yang mengutamakan pendekatan hukum administrasi sebagai *primum remedium* dalam Pasal 31 Perpres 3/2016 tentang PSN, harus dimaknai pemberlakuannya terhadap seluruh kegiatan/proyek bukan PSN. Dengan demikian, prinsip-prinsip dalam Pasal 17 s.d. Pasal 21 UU AP hasil kajian ini dan implementasinya dalam Pasal 31 Perpres 3/2016, dapat dijadikan dasar untuk merekonstruksi ulang Perma 4/2015.

Daftar Pustaka

Artikel, Buku, dan Laporan

- Anggoro, Firna Novi. “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN.” *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 10, 4 (2016): 647-70. DOI: 10.25041/fiatjustisia.v10no4.
- Atmasasmita, Romli. “Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara.” Makalah Seminar Nasional HUT

- IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015..
- Atmasamita, Romli, dan Kodrat Wibowo. *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Aulia, M. Zulfa. "Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi." *Undang: Jurnal Hukum* 1, 1 (2018): 159-85. DOI: 22437/ujh.1.1.159-185.
- Belinfante, A.D. dan Borhanoeddin Soetan Batoeah. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Bina Cipta, 1983.
- Butarbutar, Elisabeth Nurhaini. "Asas Ne Bis in Idem dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum." *Jurnal Yudisial* 11, 1 (2018): 23-39. DOI: 10.29123/jy.v11i1.167.
- DetikNews. "Hamid: Proteksi Pejabat Penting untuk Hindari Vonis Publik." <https://news.detik.com/berita/d-600957/hamid-proteksi-pejabat-penting-untuk-hindari-vonis-publik>, 23/5/2006. Diakses 23/10/2022.
- DetikNews. "Sita Tolak Perpu Pejabat." <https://news.detik.com/berita/d-610226/sita-tolak-perpu-proteksi-pejabat>, 6/6/2006. Diakses 23/10/2022..
- Endang, M. Ikbar Andi. "Law Ratio and Law Implication Examination of Authority Abuse According to Law of State Administration." *Jurnal Hukum Peratun* 3, 1 (2020): 71-96. DOI: 10.25216/peratun.312020.71-96.
- Fakrulloh, Zudan Arif. "Tindakan Hukum bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan." Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015.
- Fathudin. "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)." *Jurnal Cita Hukum* 3,1(2015):115-32. DOI:10.1017/CBO9781107415324.004.
- Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, 1 (2015): 51-63. DOI: 10.25216/jhp.4.1.2015.51-64.
- Hadjon, Philippus M., dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, cetakan

kedua, 2012.

- Hamzah, M. Guntur. "Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi." Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015.
- Harahap, Krisna. "Akankah Anomali Pemberantasan Korupsi Berlalu?" *Hukum Online*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/akankah-anomali-pemberantasan-korupsi-berlalu-lt55029a5230254/>, 13/3/2015. Diakses 25/9/2022.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II*. Jakarta: Sinar Harapan, cetakan enam, 1996.
- Latif, Abdul. *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, diedit oleh Tarmizi. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2009.
- Mawardi, Irvan. *Paradigma Baru PTUN*. Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- Nirwanto, Andi. "Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)." Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/2015.
- Permana, Tri Cahya Indra. *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Genta, 2016.
- Prasojo, Eko. "(Rancangan) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan untuk Pembangunan Hukum Administrasi Negara dan Penciptaan Good Governance." Makalah pada Bimbingan Teknis Hakim PTUN, Jakarta, 31/3-2/4/2011.
- Prayitno, Sudi. "Menguji Komitmen Lembaga Peradilan dalam Pemberantasan Korupsi." *Dictum* 5 (2005): 27-50.
- Republik Indonesia, Kementerian PAN & RB. "RUU AP Disahkan, Tak Ada Lagi Kriminalisasi Kebijakan." <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/ruu-adpem-disahkan-tak-ada-lagi-kriminalisasi-kebijakan>, 26/9/2014. Diakses 25/9/2022.

- Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal DPR RI. "Risalah Rapat Paripurna DPR Tanggal 20 Mei 2014," 2014.
- Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal DPR. "Risalah Rapat Paripurna DPR Tanggal 26 September 2014," 2014.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, cetakan delapan, 2013.
- Sahlan, Mohammad. "Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Arena Hukum* 9, 2 (2016): 166-89. DOI: 10.21776/ub.arenahukum.2016.00902.2.
- Simanjuntak, Enrico Parulian. "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, 2 (2018): 237-62. DOI: 10.25216/jhp.7.2.2018.237-262.
- Simanjuntak, Enrico Parulian. "Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)." *Jurnal Hukum Peratun* 1, 1 (2018): 33-56.
- Soeroso, Fajar Laksono. "Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 11, 1 (2014): 64-84. DOI: 10.31078/jk1114.
- Supandi. "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana)." Makalah kuliah Hukum Peradilan Administrasi Negara pada Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015.
- Syam, Fauzi. "Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Tindakan Pemerintahan." Disertasi, Universitas Jambi, Jambi, 2019.
- Syawawi, Reza. "Diskresi dan Potensi Korupsi dalam Penyelesaian Masalah Hukum terkait Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Analisis terhadap Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, 3 (2021): 419-35. DOI: 10.54629/jli.

v18i3.735.

Yasin, Muhammad, dkk. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: UI-CSGAR, 2014.

Yulius. "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, 3 (2016): 361-84. DOI: 10.25216/jhp.4.3.2015.361-384.

Peraturan dan Putusan Hukum

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150.

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

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

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 196, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5934.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan. Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 230, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5943.

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

Republik Indonesia, Mahkamah Agung. Putusan Kasasi Nomor 482 K/TUN/2016, perkara tata usaha negara antara Hadi Poernomo

melawan Inspektur Jenderal Kementerian Keuangan RI.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016, perkara pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 53/PUU-XIX/2021, perkara pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Pengadilan Tata Usaha Negara Medan. Putusan Nomor 3/P/PW/2021/PTUN.MDN, perkara tata usaha negara terhadap Jonggor Ranto Panjaitan.