

PENGUJIAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DI PTUN

Kajian Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN
dan Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI

EXAMINING ABUSE OF POWER IN ADMINISTRATIVE COURT

An Analysis of Medan Administrative Court Decision Number 25/G/2015/PTUN-MDN
and Jambi Administrative Court Decision Number 2/P/PW/2017/PTUN.JBI

Bibianus Hengky Widhi Antoro

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email: hengky.antoro@uajy.ac.id

Naskah diterima: 4 Desember 2018; revisi: 26 Oktober 2020; disetujui: 11 November 2020

DOI: 10.29123/jy.v13i2.350

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Peraturan Mahkamah Agung telah memperluas kewenangan absolut (*absolute competence*) PTUN untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga memberikan ruang bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Pada praktiknya terdapat silang sengkabut dalam implementasi konsep paradigma baru tersebut. Hal tampak antara lain pada Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dan Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI. Dalam putusan-putusan tersebut, terdapat persoalan dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap Putusan PTUN Medan dan Putusan PTUN Jambi, yakni apakah sudah sesuai dengan prinsip dan norma dalam hukum administrasi. Dalam artikel ini, penulis menganalisis kedua putusan dengan menggunakan metode penelitian normatif. Kesimpulan dalam kajian ini adalah bahwa pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh hakim PTUN Medan dan hakim PTUN Jambi, ditinjau dari prinsip dan norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dalam hukum administrasi adalah tidak tepat. Alasannya adalah bahwa hal itu tidak sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 4 Tahun 2015.

Kata kunci: penyalahgunaan wewenang; pejabat pemerintahan; diskresi.

ABSTRACT

Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration and Supreme Court Regulations have expanded the absolute competence of the PTUN to examine the elements of abuse of power, thus providing room for bodies and/or government officials who feel their interests are being harmed by the results of supervision by the internal control apparatus government (APIP). In practice, there are conflicts in the implementation of the new paradigm concept. This can be viewed, among others, in the Medan Administrative Court Decision Number 25/G/2015/PTUN-MDN, and the Jambi Administrative Court Decision Number 2/P/PW/2017/PTUN.JBI. In these decisions, there is an issue in examining the elements of abuse of authority against the Medan Administrative Court Decision and the Jambi Administrative Court Decision, namely whether it is in accordance with the principles and norms in administrative law. In this article, the authors analyze both decisions using normative research methods. The conclusion in this study is the case that the examination of the elements of abuse of power carried out by judges of Medan Administrative Court and Jambi Administrative Court. In terms of the principles and norms contained in the statutory regulations in administrative law is inappropriate. The reason is simply not in accordance with the provisions contained in the Government Administration Law and Perma Number 4 of 2015.

Keywords: power abuse; government officials; discretion.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) yang merupakan hukum materiil dari sistem peradilan tata usaha negara, memberikan perluasan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan kewenangan oleh aparat pemerintah. Badan/pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan/keputusan, terikat pada asas legalitas dan menjadi subjek pengawasan dari kekuasaan yudikatif. Meskipun demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah juga diberikan ruang diskresi sebagai pelengkap dari prinsip legalitas. Wewenang diskresi tidak boleh lepas dari kerangka dasar hukum yang dapat mengarah pada penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan.

Pengujian terhadap tindakan pemerintah oleh yudikatif hanya dapat dilakukan terhadap kesesuaian hukum (*control legality, rechtmaessigkeit*), bukan terhadap kesesuaian tujuan (*zweckmaessigkeit*) (Tjandra, 2015: 172). Pengujian oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan melahirkan paradigma baru terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang, badan/pejabat administrasi pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) diberikan ruang untuk mengajukan upaya perlindungan hukum.

Konsep pengujian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan masih belum lengkap dan sulit untuk diimplementasikan. Maka dengan pertimbangan melaksanakan kewenangan Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan mengisi kekosongan hukum acara penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, Mahkamah Agung mengeluarkan

Peraturan Nomor 4 Tahun 2015 (Perma Nomor 4 Tahun 2015) tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Ketentuan tentang pengujian penyalahgunaan wewenang dapat dimaknai sebagai sebuah respon atas pelbagai persoalan praktik yang selama ini terjadi. Pendekatan dari ranah pidana kerap digunakan oleh penegak hukum ketika melakukan pemeriksaan dugaan penyalahgunaan wewenang. Hal tersebut tentunya menimbulkan kekhawatiran bagi para badan/pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan atau membuat keputusan (Yasin et al., 2017: 108). Perluasan kompetensi tersebut, di sisi lain berpotensi melemahkan upaya pemberantasan korupsi dikarenakan memberikan atribusi kewenangan kepada PTUN (Rini, 2018: 258). Pada praktiknya, pelaksanaan pengujian tersebut masih menyisakan pelbagai persoalan, mengingat norma hukum yang ada tidak serta merta dapat dilaksanakan oleh hakim. Terbukti, dalam penerapannya masih terdapat silang sengkabut dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana dalam kedua putusan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Putusan PTUN Medan dan PTUN Jambi

Aspek	Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN	Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI
Pemohon	AFL selaku Kepala Biro Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara.	S selaku Kepala Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tebo, Provinsi Jambi.
Termohon	Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara.	-
Objek Permohonan	Surat Panggilan permintaan keterangan Nomor B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tertanggal 31 Maret 2015 berdasarkan Surat Perintah Penyelidikan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara Nomor Print-31/N.2/Fd.1/03/2015 tanggal 16 Maret 2015.	1. Adendum I Surat Perjanjian atas Tambahan Waktu Kontrak untuk melaksanakan Paket Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Kecamatan VII, Kabupaten Tebo. 2. Nota Dinas Nomor 521.21/247/IV/DPTP/2016 tertanggal 16 Mei 2016 perihal Permohonan Pemeriksaan Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015.
Pertimbangan Hukum	1. Dalam eksepsi dinyatakan ditolak berdasarkan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara dinyatakan berwenang. 2. Dalam pokok perkara menyatakan bahwa dari bukti-bukti yang diajukan di persidangan tidak terdapat satu alat bukti yang menunjukkan adanya koordinasi oleh termohon, sehingga majelis hakim berkesimpulan bahwa termohon dalam menerbitkan objek sengketa <i>a quo</i> ternyata tidak melakukan koordinasi terlebih dahulu kepada APIP sehingga telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan jo. Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan tindakan termohon mengeluarkan Keputusan Nomor B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tertanggal 31 Maret 2015 dinyatakan mengandung unsur penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan melampaui wewenang.	Dalam pertimbangannya, majelis hakim menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemohon tersebut sudah diproses pidana, namun berdasarkan putusan pra peradilan yang menyatakan penetapan pemohon sebagai tersangka tidak sah, maka dianggap proses pidana yang berjalan sudah terhenti, sehingga pemohon dapat mengajukan pengujian penyalahgunaan wewenang ke PTUN dan tindakan pemohon mengeluarkan objek permohonan dan tindak lanjutnya merupakan suatu bentuk diskresi.

Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung yang telah diolah oleh Penulis.

Kedua putusan tersebut terbilang cukup unik dan menarik untuk diteliti, dikarenakan putusannya sama-sama mengabulkan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang. Sedangkan perbedaannya, dalam Putusan PTUN Medan diputus sebelum adanya Perma Nomor 4 Tahun 2015 dan merupakan kasus perdana pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sedangkan terhadap Putusan PTUN Jambi, diputus setelah adanya Perma Nomor 4 Tahun 2015 dan dalam pertimbangannya, hakim melakukan penafsiran terhadap putusan pra peradilan dan terhadap diskresi. Mengacu pada kedua putusan tersebut jika dikaitkan dengan prinsip dan norma yang tertuang dalam hukum administrasi menimbulkan suatu persoalan yang mendasar. Maka, penulis tertarik untuk melakukan kajian tentang pengujian penyalahgunaan wewenang melalui Peradilan Tata Usaha Negara, secara khusus terkait Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dan Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI.

B. Rumusan Masalah

Apakah pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dalam Putusan PTUN Medan dan Putusan PTUN Jambi tersebut sudah sesuai dengan prinsip dan norma dalam hukum administrasi?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mengkaji kewenangan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI.

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi yang berkaitan dengan konsep pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang menjadi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara; dan dapat memberikan masukan bagi hakim pengadilan tata usaha negara sebagai sumber referensi dalam memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Penafsiran Hakim

Penafsiran atau interpretasi merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang melalui teks undang-undang sebagai sarana untuk mengetahui makna undang-undang (Mertokusumo, 2010: 218). Terlepas dari konsep hukum yang diadopsi, apakah sudut pandang hukum berdasarkan apa yang dilakukan dalam praktik di pengadilan atau merupakan sistem norma yang terlepas dari efek faktual di dunia nyata (Wagner et al., 2007: 3), meskipun tidak pernah tertutup pada suatu masyarakat tertentu dan dalam suatu waktu tertentu (Scholten, 2013: 63).

Norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat langsung diterapkan begitu saja secara silogisme deduktif antara premis mayor dan premis minornya, dikarenakan hakikat

hukum terletak pada ruh (*law lies in the spirit*) bukan terletak pada huruf-hurufnya saja (*not its letter*) (Srijayashree & Ahmed, 2017: 1). Untuk menerapkannya, ketentuan undang-undang diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan, dan diarahkan atau disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya (Mertokusumo, 2010: 218).

Penafsiran hukum dalam penemuan hukum merupakan tugas ahli hukum, namun penafsiran hukum yang dilakukan oleh hakim merupakan kegiatan yang paling berwibawa dibanding penafsiran hukum yang dilakukan oleh para ahli hukum lainnya. Penafsiran hakim memberikan dampak secara langsung bagi individu atau kelompok masyarakat (Sudikno dalam Puspitadewi, 2017: 69-70), dan ketentuan undang-undang yang abstrak menjadi suatu kenyataan serta dapat menciptakan hukum yang berlaku umum (Suhariyanto, 2014: 240).

Berikut merupakan metode penafsiran yang digunakan oleh hakim dalam menemukan hukum yang terdapat dalam pertimbangan hukumnya (*ratio decidendi*), di antaranya (Mertokusumo, 2010: 219-225) interpretasi gramatikal, teleologis atau sosiologis, sistematis, historis, komparatif, futuristik, dan interpretasi restriktif dan ekstensif. Metode penafsiran hukum tersebut sedikit berbeda dengan yang diutarakan oleh Pontier (2008: 3), interpretasi restriktif dan ekstensif merupakan bagian dari penemuan hukum selain penafsiran atau interpretasi, penghalusan hukum, dan penalaran hukum.

2. Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum administrasi (*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het administratief recht*), dikarenakan memiliki kedudukan penting sebagaimana dikemukakan oleh Stroink & Steenbeek (1985: 26). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali ditemukan istilah wewenang dan kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* dan *bevoegdheid*. *Authority* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai kewenangan atau wewenang yang merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik (Latif, 2016: 6).

Menurut Hadjon et al. (2012:1), perbedaan istilah wewenang atau kewenangan dengan *bevoegdheid* terletak pada karakter hukumnya. *Bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sedangkan kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Sehingga dengan demikian, istilah wewenang atau kewenangan digunakan sejajar dengan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik. Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu: pengaruh (mengendalikan perilaku subjek hukum); dasar hukum (wewenang harus memiliki dasar hukum); dan konformitas hukum (standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu) (Hadjon et al., 2012: 11).

Konsep diskresi menurut Hadjon et al. (2012: 14-15) akan diuraikan menjadi tiga bagian, yaitu: *pertama*, istilah diskresi dalam beberapa literatur hukum administrasi disebut dengan kekuasaan

bebas atau kebijakan atau kebijaksanaan. Terdapat pelbagai istilah diskresi di berbagai negara, di antaranya: Jerman, *ermessen* (bukan *freies ermessen*); Inggris, *discretionary power*; Belanda, *discretionaire bevoegdheden* (*vrij bevoegdheid*). Kedua, pada hakikatnya istilah diskresi yang merupakan kewenangan bebas, berbeda dengan wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Esensi dari diskresi adalah karena adanya pilihan berkaitan norma yang bersifat fakultatif dan kabur (*vague norm*) dan kondisi factual. Ketiga, parameter yang digunakan untuk menguji diskresi adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk larangan sewenang-wenang, parameternya adalah rasionalitas, sedangkan larangan penyalahgunaan wewenang adalah tujuan menggunakan asas spesialisasi.

Menurut Hadjon et al. (dalam Sadjijono, 2011: 70), kekuasaan bebas atau diskresi meliputi: kewenangan untuk memutus sendiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vague norm*). Hal tersebut menandakan bahwa kekuasaan bebas tetap tunduk dalam prinsip *rechtmatigheid* (*geschreven rechts* dan *ongeschreven recht*). Menurut Berge, asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari dua varian, yaitu sebagai dasar penilaian hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintah (dalam Soehartono., 2012: 186).

Penggunaan diskresi (*discretionary powers*) di Jerman merupakan hal yang penting, dikarenakan dalam tradisi *common law* atau dalam sistem hukum lainnya, tidak lagi dianggap inkonsisten dengan gagasan masyarakat yang adil. Sebaliknya, ada kesadaran yang berkembang bahwa kekuatan semacam itu perlu untuk sebuah pencapaian tatanan sosial dan membuat supremasi hukum sebagai sebuah realitas positif. Tentu saja, hal itu tidak berarti administrasi harus memberikan diskresi yang tidak terbatas dan tidak perlu, dan juga tidak berarti harus bebas dari segala batasan dalam pelaksanaan diskresi. Diskresi tidak berarti kesewenang-wenangan (Singh, 1985: 83).

Diskresi menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dibagi menjadi tiga, yaitu: pertama, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Kedua, diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang dan bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi: pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan; pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas. Ketiga, akibat hukum diskresi akan diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2. Akibat Hukum Diskresi

Penggunaan Diskresi	Parameter	Akibat Hukum	Prosedur pembatalan
Melampaui Wewenang	1. <i>Onbevoeghdeid ratione temporis</i> . 2. <i>Onbevoegdheid ratione loci</i> . 3. Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28.	Tidak Sah.	<i>Ex tunc</i> (dianggap tidak pernah ada) apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (<i>inkracht van gewijsde</i>).
Mencampuradukan Wewenang	1. Tidak sesuai dengan tujuan wewenang. 2. Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28. 3. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.	Dapat dibatalkan (<i>vernietigbaar</i>)	<i>Ex nunc</i> (dianggap sah sampai adanya pembatalan) apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (<i>inkracht van gewijsde</i>).
Bertindak Sewenang-wenang	Dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.	Tidak Sah	<i>Ex tunc</i> (dianggap tidak pernah ada) apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (<i>inkracht van gewijsde</i>).

Sumber: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang telah diolah oleh Penulis.

3. Konsep Dasar Penyalahgunaan Wewenang

Terdapat beberapa konsep dasar penyalahgunaan wewenang yang dikemukakan oleh beberapa ahli, di antaranya: *pertama*, Donner dalam Ridwan (2014: 176) menyatakan bahwa *detournement de pouvoir* sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan kekuasaan. *Kedua*, Hadjon (2012: 22), konsep penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan penggunaan wewenang yang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Penyalahgunaan wewenang terjadi karena dilakukan oleh pejabat pemerintahan secara sadar bukan karena kealpaan yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan (Hadjon, 2010: 6). Hal tersebut berbeda dengan bertindak sewenang-wenang (*willekeur, onredelikeid*). Perbedaan terletak pada parameternya, jika penyalahgunaan wewenang adalah tujuan, sedangkan bertindak sewenang-wenang adalah rasionalitas (Hadjon, 2015: 58).

4. Konsep Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 4 Tahun 2015

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan ruang bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk mengajukan permohonan ke PTUN terhadap ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan atas hasil pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern (Mawardi, 2016: 139). Terdapat beberapa ketentuan dalam konsep pengujian permohonan tersebut, di antaranya:

a) Subjek.

Pemohon adalah badan dan/atau pejabat pemerintahan yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Termohon adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), atau badan/pejabat yang melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan hasil intern pemerintahan.

b) Objek.

Objek permohonan adalah hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP).

c) Pokok permohonan.

Hal yang menjadi pokok permohonan dibagi menjadi dua, yaitu: *pertama*, dalam hal pemohonnya adalah badan pemerintahan, menyatakan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang dan dinyatakan batal atau tidak sah keputusan dan/atau tindakan pejabat tersebut. *Kedua*, dalam hal pemohonnya adalah pejabat pemerintahan maka menyatakan bahwa keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

d) Unsur penyalahgunaan wewenang.

Unsur penyalahgunaan wewenang terdiri atas: melampaui wewenang, mencampuradukan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Adapun klasifikasi dari masing-masing unsur dalam penyalahgunaan wewenang tersebut adalah:

i. Melampaui wewenang

- a) Melampaui masa jabatan atau batas berlakunya wewenang (*onbevoegdheid ratione temporis*);
- b) Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang (*onbevoegdheid ratione loci*);
- c) Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

ii. Mencampuradukan wewenang

- a) Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan (*onbevoegdheid ratione materiae*);
- b) Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

iii. Bertindak sewenang-wenang

- a) Tanpa dasar kewenangan;
- b) Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Konsep normatif tersebut sangat berbeda dengan konsep teroris yang selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*. Pendekatan klasik dari konsep penyalahgunaan wewenang melibatkan kriteria evaluasi subjektif yang mengacu pada kondisi mental seorang pejabat, yakni: niat

buruk (*bad faith*) atau motif pribadi (*personal motives*) (Parchomiuk, 2018: 462). Menurut Yulius (2015: 377), pertentangan antara konsep penyalahgunaan wewenang baik secara normatif dan teoritis dalam tataran praktis tidak perlu dipertentangkan, dikarenakan berdasarkan asas legalitas, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berlaku saat ini memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum.

II. METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam melakukan kajian ini adalah normatif, dengan menggunakan bahan sekunder yang relevan dengan kajian ini, yaitu bahan hukum primer dan sekunder, serta menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) yang terdapat dalam Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dan PTUN Jambi Nomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI. (Marzuki, 2012: 93).

Teknik pengumpulan data bersumber dari data sekunder, yaitu: bahan hukum primer berupa kedua putusan tersebut, dan akan dilakukan analisis berdasarkan bahan hukum sekunder, yakni studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh jawaban dari proses penelitian dan menarik kesimpulan dari persoalan yang tertuang dalam rumusan masalah tersebut.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum mengkaji pertimbangan hukum hakim (*ratio decidendi*), akan diuraikan terlebih dahulu mengenai aspek perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) yang menjadi dasar dalam perluasan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara.

A. Perlindungan Hukum (*Rechtsbescherming*)

Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) merupakan sarana yuridis (*juridisch middelen*) bagi rakyat atas tindakan/perbuatan hukum (*rechtshandeling*) yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang dialami oleh rakyat. Perlindungan hukum terdiri dari perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum represif terdiri dari empat metode, di antaranya: pengawasan; pengesahan dan persetujuan (*goedkeuring*); keterbukaan pemerintah (*openbaarheid van het bestuur*); dan peran serta warga negara (*inspraak*). Pengawasan dibagi menjadi dua, yaitu: pengawasan preventif berdasarkan prinsip *the right to be heard and acces information*; dan represif melalui pengujian PTUN terhadap keputusan TUN yang merugikan, pengujian materi di Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan pengujian materi oleh Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang melanggar hak konstitusional warga negara (Tjandra, 2018: 209).

Paradigma baru peradilan tata usaha negara pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, nampaknya memberikan secercah harapan untuk menutupi ruang-ruang kosong perlindungan hukum

atas tindakan pemerintah, di antaranya adanya perluasan kompetensi absolut PTUN dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 4 Perma Nomor 4 Tahun 2015. Karakteristik kontrol yuridis peradilan administrasi adalah: *ekstern* karena lembaga di luar pemerintahan; *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; legalitas atau kontrol segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja (*rechtmatigheidstoetsing*) (Lotulung, 1986: 16).

Perluasan kompetensi tersebut menimbulkan permasalahan, bahkan stigma negatif, karena dianggap menghambat agenda dalam pemberantasan korupsi, yakni berupa pencabutan kewenangan penyidik untuk mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku pejabat pemerintahan pasca diundangkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut, karena menjadi wilayah peradilan tata usaha negara (Hamzah, 2016: 12).

Ekses yang ditimbulkan atas perluasan kompetensi tersebut menimbulkan diskursus yang menarik, berkaitan dengan hubungan sanksi pidana dengan sanksi administrasi. Menurut Jansen dalam Atmasasmita (2015: 4), hubungan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi dibagi menjadi dua, yaitu: *low degree differentiation* adalah pengenaan sanksi administrasi tidak mengesampingkan sanksi pidana, dikarenakan sifat dan tujuan sanksi yang berbeda (*asas ne bis vexari*); dan *high degree differentiation* adalah keberadaan sanksi administrasi harus dipisahkan dengan sanksi pidana. Penambahan ruang perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah memang perlu diberikan. Namun, tetap memperhatikan prinsip-prinsip dan norma hukum yang sudah ada.

B. Pertimbangan Hukum Hakim (*Ratio Decidendi*)

Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN, terdapat dua pertimbangan hukum, di antaranya:

- 1) Dalam Eksepsi
 - a) Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 (dua) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.
 - b) Menimbang bahwa selanjutnya dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif.
 - c) Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas menurut pendapat majelis hakim bahwa termohon dalam menerbitkan objek permohonan sedang melaksanakan fungsi pemerintahan.
 - d) Menimbang bahwa objek permohonan dalam sengketa ini adalah keputusan termohon untuk diuji ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam

penerbitan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

- e) Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas maka eksepsi termohon terkait dengan kompetensi absolut haruslah dinyatakan ditolak.

2) Dalam Pokok Perkara

Menimbang bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab XX Pasal 385 ayat (3) yang menyatakan bahwa aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan aparat pengawas internal pemerintah atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan, dan tidak terdapat satupun alat bukti yang menunjukkan bahwa adanya koordinasi oleh termohon selaku aparat penegak hukum, sehingga majelis hakim berkesimpulan bahwa termohon dalam objek sengketa *a quo* ternyata tidak melakukan koordinasi terlebih dahulu kepada APIP sehingga telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo. Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan termohon terbukti mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, yang dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Putusan PTUN Jambi Nomor 2/P/P/PW/2017/PTUN.JBI, dalam pertimbangannya terdapat dua hal yang sangat penting di antaranya:

1) Kompetensi Absolut PTUN

- a) Menimbang bahwa Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015 menentukan bahwa: 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.
- b) Menimbang bahwa telah ada Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus Nomor 700/69/B.1/TKAB/206 tanggal 23 Agustus 2016 atas permohonan pemeriksaan pembangunan embung di Desa Sungai abang pada Nota Dinas Kepada Bapak Bupati Tebo dari Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Tebo.
- c) Menimbang bahwa telah ada Putusan Pra Peradilan Nomor 1/Pid.Pra/2017/PN.Mrt, tanggal 27 November 2017 yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Tebo di mana amarnya menyatakan bahwa Surat Ketetapan Nomor S.Tap/41/XI/2017/Reskrim tentang Penetapan Tersangka, tanggal 3 November 2017 yang menetapkan pemohon menjadi tersangka adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum dan oleh karenanya penyidikan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d) Menimbang bahwa dari uraian ketentuan di atas dihubungkan dengan fakta hukum, majelis hakim dapat mengetahui sudah tidak ada proses pidana yang berjalan terhadap diri pemohon sehingga atas dasar fakta tersebut majelis hakim berkeyakinan bahwa PTUN Jambi berwenang untuk mengadili permohonan yang diajukan pemohon.

2) Dalam Pokok Permohonan

Menimbang bahwa Addendum I Surat Perjanjian atas Tambahan Waktu Kontrak untuk

melaksanakan paket pekerjaan konstruksi embung Sungai Abang Kecamatan VII, Koto Kabupaten Tebo Nomor 521/263/SP/IV/DPT/2015 dan Nota Dinas Nomor 521.21/247/IV/DPTP/2018 tertanggal 16 Mei 2016, perihal Permohonan Pemeriksaan Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015 merupakan merupakan objek yang menjadi kompetensi absolut PTUN. Dan dalam hal ini tindakan yang dilakukan oleh pemohon dalam melakukan perubahan surat perjanjian kontrak ini dalam hal memperpanjang waktu pelaksanaan pekerjaan diperbolehkan sebagaimana ketentuan Pasal 87 ayat (1) huruf d Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, dalam hal merubah jadwal pelaksanaan dan Lampiran III. Peraturan Presiden Perpres Nomor 54 Tahun 2010: Tata Cara Pemilihan Penyedia Pekerjaan Konstruksi, Bagian C. Penandatanganan dan Pelaksanaan Kontrak, angka 2 huruf m, dan dalam hal perpanjangan kontrak ini sudah melewati tahun anggaran merupakan suatu bentuk diskresi yang dilakukan pemohon *a quo* karena tindakan ini tidak diatur secara tegas dalam ketentuan mengenai perpanjangan kontrak, karena pemohon *a quo* lebih mempertimbangkan kepentingan umum (masyarakat) serta tidak ada kerugian negara atas tindakan/diskresi tersebut.

C. Analisis Hukum

1. Analisis hukum terhadap pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim PTUN Medan akan dibagi menjadi dua, di antaranya:

- 1) Dalam Eksepsi

Dalam pertimbangannya majelis hakim menyatakan bahwa dalam menerbitkan objek permohonan, termohon sedang melaksanakan fungsi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 1 angka 18, sehingga PTUN Medan dinyatakan berwenang untuk menguji permohonan penyalahgunaan wewenang. Mendasari uraian tersebut, akan dianalisis dengan menggunakan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang Nomor 5 Tahun 1986 jis. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Undnag-Undang PTUN) sebagai berikut:

- a) Objek Permohonan

Objek permohonan adalah surat panggilan permintaan keterangan Nomor B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 berdasarkan Surat Perintah Penyelidikan yang dikeluarkan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara. Mengacu pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, bahwa objek yang dapat diajukan permohonan adalah menyangkut pengujian hasil pengawasan intern pemerintah (APIP), tidak termasuk hasil pengawas ekstern pemerintah (Simanjuntak, 2018: 139). Berikut merupakan rumusan objek yang dapat diajukan ke PTUN berdasarkan Undang-Undang PTUN dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Tjandra, 2015: 27):

(Pasal 1 angka 9 + Pasal 3 – Pasal 2 + Pasal 49) Undang-Undang PTUN
+
(Pasal 21 + Pasal 53 + Pasal 87) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Mencermati uraian tersebut, terdapat pengecualian yang menjadi rumusan objek PTUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d, yakni: keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan KUHP atau KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.

Mengacu pada ketentuan di atas dan didasarkan pada obyek permohonan yang diajukan, maka diperoleh fakta bahwa objek permohonan tersebut dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP, sehingga PTUN Medan tidak berwenang memeriksa dan memutus permohonan penyalahgunaan wewenang tersebut.

b) Subjek Termohon

Subjek termohon adalah Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, yang mana jika mengacu pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, pihak yang diajukan sebagai termohon adalah APIP. Adapun yang dimaksud APIP, di antaranya: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), inspektorat jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Mencermati uraian tersebut di atas, Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Sehingga dengan demikian termohon bukan termasuk dalam kategori (APIP) yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap keputusan/tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan.

2) Dalam Pokok Perkara

Dalam pertimbangannya, hakim menggunakan dasar Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyatakan bahwa tindakan termohon dalam menerbitkan objek sengketa *a quo* ternyata tidak melakukan koordinasi terlebih dahulu kepada APIP sehingga dinyatakan mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, yang dikategorikan melampaui wewenang.

Mencermati pertimbangan tersebut, hakim PTUN Medan menggunakan interpretasi sistematis yang menafsirkan undang-undang selalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan lain, namun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam pengujian penyalahgunaan wewenang seharusnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, bukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam menjatuhkan putusan, kebenaran hukum tidak dapat ditafsirkan semata-mata sebagai kebenaran undang-undang, tetapi harus dipahami sebagai kebenaran prinsip keadilan yang mendasari undang-undang (Hart dalam Nurudin, 2016: 19-20). Sehingga dengan demikian seharusnya permohonan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

2. Analisis terhadap Putusan PTUN Jambi dibagi menjadi dua, yang akan diuraikan sebagai berikut:

1) Prosedur Pengajuan

Permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang diajukan pada tanggal 17 November 2017, dan pada saat permohonan tersebut diajukan sudah ada proses pidana, yakni adanya Surat Perintah Penyidikan Nomor Sprin.Sindik/58a/VII/2016/Reskrim tertanggal 12 Juli 2016 dan Surat Ketetapan Nomor S.Tap/41/XI/2017/Reskrim tentang Penetapan Tersangka. Maka jika mengacu pada Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 4 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah sebelum adanya proses pidana.

Proses pidana yang telah berjalan, hendaknya tidak dapat lagi diuji di ranah hukum administrasi. Sehingga dengan demikian hakim PTUN tidak berwenang untuk “menyatakan” bahwa proses pidana sudah berhenti berdasarkan putusan peradilan umum, dikarenakan terkait dengan putusan pra peradilan tersebut, masih membuka peluang untuk diterbitkannya Sprindik baru atau penetapan tersangka baru. Selain itu jika melihat dari segi waktu, permohonan diajukan pada tanggal 17 November 2017, sedangkan putusan pra peradilan tanggal 27 November 2017. Maka, seharusnya hakim PTUN Jambi tidak perlu melakukan penafsiran berbeda (*argumentum a contrario*) maupun melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*), dikarenakan ketentuan normatif sudah jelas dan konkret sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 4 Tahun 2015.

2) Objek Permohonan

Pengujian terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah atas dasar diskresi akan dianalisis dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu: *pertama*, pendekatan konseptual, yakni pengujian keputusan dari segi kebijaksanaan (*doelmatigheid*) yang dilakukan maupun dari segi penerapan hukumnya (*rechtmatigheid*). Pengujian terhadap keputusan (diskresi) tersebut dilakukan melalui mekanisme upaya administratif (*administratief beroep*), yakni keberatan berdasarkan asas *contrarius actus* dan banding administratif. Pengujian terhadap keputusan (wewenang terikat) yang dikeluarkan hanya didasarkan pada segi penerapan hukumnya saja (Indroharto, 2005: 165-166).

Menurut Hadjon (1987: 193), munculnya pembedaan pengujian dari segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) dan kebijaksanaan (*doelmatigheidstoetsing*) berawal dari konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif, yang dalam hal ini memiliki makna bahwa antara kekuasaan yang satu tidak diperbolehkan mencampuri kekuasaan yang lain. Konsep *judicial review* oleh PTUN hanya sebatas pengujian hukum (*rechtmatigheidstoetsing*). Lalu bagaimana dengan keputusan dan/atau tindakan atas dasar diskresi? Hadjon (dalam Susilo, 2007: 77-78) kembali mengemukakan bahwa ada pengecualian PTUN bisa menguji diskresi dengan menggunakan parameter tidak hanya norma-norma yang *zakelijk*, tetapi juga berdasarkan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat yang dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, pengujian wewenang atas dasar diskresi merupakan keniscayaan, mengingat keputusan/tindakan yang didasarkan atas dasar diskresi merupakan hak eksklusif pemerintah sebagai konsekuensi dari prinsip negara modern untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sebagai pelengkap asas legalitas. Pertimbangan yang digunakan untuk melakukan tindakan atau mengeluarkan keputusan didasarkan pada penilaian mandiri pejabat yang bersangkutan. Sehingga alasan subjektifnya sangat kuat dalam memengaruhi penilainya, terlepas juga ada alasan objektif. Akan tetapi, penulis sependapat dengan Hadjon. Meskipun peradilan tidak bisa mencampuri kebijakan, namun apabila tindakan dan/atau keputusan diskresi tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, maka peradilan juga memiliki wewenang untuk melakukan pengujian.

Diskresi yang dapat diujikan di PTUN, bukan terletak pada kebijakan diskresinya, namun pada pelaksanaan atas kebijakan diskresi. Sehingga dengan demikian, tidak ada pelanggaran yang dilakukan terhadap dogma hukum yang sudah jelas bahwa hakim tidak boleh duduk di kursi eksekutif (mencampuri urusan eksekutif), dan konsep pengujian yang dilakukan atas pelaksanaan wewenang diskresi tersebut menggunakan *marginal toetsings*, dengan batasan-batasan. Dalam hal terdapat kondisi yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan berdasarkan kebijakan diskresi tersebut, yang mengacu pada asas larangan penyalahgunaan wewenang, maka batasan yang digunakan adalah dengan menggunakan parameter tujuan/asas spesialitas.

Kedua pendekatan normatif, bahwa unsur penyalahgunaan wewenang atas dasar diskresi sebagaimana dimaksud pada Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dapat diajukan ke PTUN. *Ratio legis*-nya adalah untuk mengantisipasi adanya tindakan kriminalisasi yang selama ini dilakukan oleh aparat penegak hukum, dengan alasan kebijakan yang dikeluarkan tidak ada dasar hukumnya (*rechtsvacuum*). Sehingga ketika dihadapkan pada unsur melawan hukum secara formil (*formel wederrechtelijke*), pejabat tersebut akan dijerat dengan sanksi pidana.

Hal tersebut merupakan konsekuensi dari akibat yang selama ini dialami oleh pejabat pemerintahan. Banyak pejabat yang takut untuk mengeluarkan kebijakan dengan leluasa, bahkan kreativitas mereka menjadi tidak muncul. Maka dinormakannya diskresi tersebut dalam peraturan perundang-undangan untuk menjawab kegelisahan yang selama ini dialami oleh pejabat pemerintahan.

Berdasarkan prinsip negara hukum, perlu adanya pengujian melalui sarana yuridis (*rechterlijke controle*). Perlu adanya pembatasan berkaitan dengan pengujian yang dilakukan oleh PTUN, supaya marwah eksekutif dengan hak eksklusifnya jangan sampai dicampuri oleh hakim yang notabene duduk sebagai yudikatif. Sehingga dengan demikian norma yang tertuang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 4 Tahun 2015 berkaitan dengan pengujian penyalahgunaan wewenang atas diskresi di PTUN harus dimaknai secara terbatas dalam hal ada penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang didasarkan pada pelaksanaan atas kebijakan diskresinya, bukan pada kebijakannya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, mengacu pada pertimbangan hukum dan amar Putusan PTUN Jambi yang menyatakan:

Bahwa mengenai perpanjangan kontrak, majelis hakim menguraikan di atas, karena pemohon *a quo* lebih mempertimbangkan kepentingan umum (masyarakat), khususnya masyarakat Desa Sungai Abang yang memang membutuhkan pembangunan embung tersebut (dikonfirmasi keterangan saksi ES dan MS) dan juga majelis hakim menilai bahwa tindakan pemohon yang memperpanjang kontrak ini dengan melakukan kajian dan survei terlebih dahulu merupakan tindakan yang cermat dan tepat dan ditambah lagi dengan sudah dilakukannya pengembalian uang oleh CV PAN senilai dengan pekerjaan yang belum diselesaikan dan kekurangan uang denda keterlambatan, selaras dengan keterangan ahli Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M.Hum., majelis hakim berpendapat bahwa tidak ada kerugian negara atas tindakan/diskresi yang dilakukan oleh pemohon *a quo*.

Dalam amar putusannya hakim menyatakan bahwa kebijakan (diskresi) pemohon yang memperpanjang waktu kontrak dengan membuat Addendum I Surat Perjanjian atas Tambahan Waktu Kontrak untuk Melaksanakan Paket Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang dan membuat Nota Dinas Nomor 521.21/247/IV/DPTP/2016, tanggal 16 Mei 2016 tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, dan kebijakan (diskresi) pemohon perihal Permohonan Pemeriksaan Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015 dan tindak lanjutnya tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

Mencermati uraian tersebut di atas, bila ditinjau dari pendekatan konseptual dan normatif, hakim PTUN Jambi sudah menjelma menjadi eksekutif, dikarenakan menguji kebijakan diskresinya, bukan pelaksanaan atas kebijakan diskresi.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bahwa pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh hakim PTUN Medan dan hakim PTUN Jambi ditinjau dari prinsip dan norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dalam hukum administrasi adalah tidak tepat. Dikarenakan tidak sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 4 Tahun 2015, serta terhadap pengujian kebijakan diskresi seharusnya yang diuji adalah pelaksanaan dari kebijakan diskresinya, bukan kebijakan diskresi.

DAFTAR ACUAN

Buku

Hadjon, P. M. et al. (2012). *Hukum administrasi & tindak pidana korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

- _____. (2010). *Hukum administrasi & good governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Indroharto. (2005). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara buku II beracara di pengadilan tata usaha negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Latif, A. (2016). *Hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Lotulung, P. E. (1986). *Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer.
- Marzuki, P. Ma. (2012). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mawardi, I. (2016). *Paradigma baru PTUN respon peradilan administrasi terhadap demokratisasi*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal hukum suatu pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Pontier. (2008). *Rechtsvinding (Penemuan hukum)*. Shidarta, B. A. (Ed.). Bandung: Pustaka Sutra.
- Puspitadewi, R. (2017). *Penerapan hermeneutika di ranah hukum*. Bandung: Unpar Press.
- Ridwan, H. R. (2014). *Diskresi & tanggung jawab pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Sadjijono. (2011). *Bab-bab pokok hukum administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Scholten, P. (2013). *De structuur der rechtswetenschap* (Struktur ilmu hukum). Shidarta, B. A. (Ed.). Bandung: Alumni.
- Simanjuntak, E. (2018). *Hukum acara peradilan tata usaha negara (Transformasi & refleksi)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Singh, M. P. (1985). *German administrative law: In common law perspective*. Verlag Berlin Heidelberg: Springer.
- Stroink, F. A. M., & Steenbeek, J. G. (1985). *Inleiding in het staats-en sministratief recht*. Alphen aan den Rijn: Samsom. H. D. Tjeenk Willink.
- Tjandra, R. (2015). *Peradilan tata usaha negara: Teori & praktik*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- _____. (2018). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wagner, A., et al. (2007). *Interpretation, law & construction of meaning (Collected papers on legal interpretation in theory, adjudication & political practice)*. Netherlands: Springer.
- Yasin, M., et al. (2017). *Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Indonesia-Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR).

Jurnal

- Hadjon, P. M. (2015, Maret). Peradilan tata usaha negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun

2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 1(1), 51-64.

Nurudin, A. (2016). Diskresi yudisial: Antara keadilan & pencitraan. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 45(1), 18-24.

Parchomiuk, J. (2018). Abuse of discretionary powers in Administrative Law. Evolution of the judicial review models: from “administrative morality to the principle of proportionality.” *Casopis pro pravni vedu praxis*, XXVI(3), 453-478.

Rini, N. S. (2018). Penyalahgunaan kewenangan administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2), 257-274.

Soehartono. (2012, Mei-Agustus). Eksistensi asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengujian keabsahan keputusan tata usaha negara di peradilan tata usaha negara. *Jurnal Yustisia*. 1(2). 180-193.

Srijayashree, G., & Ahmed, S. M. R. (2017). Study on the rules of statutory interpretation. *International Journal of Current Advanced Research*, 6(9), 6032-6035.

Suhariyanto, B. (2014, Desember). Penafsiran hakim tentang konstitusionalitas & pelanggaran hak asasi manusia dalam pidana mati. *Jurnal Yudisial*, 7(3), 237-254.

Susilo, A. B. (2007, Januari). Kontrol yuridis PTUN dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat daerah. *Jurnal Hukum*, 1(14), 58-82.

Yulius. (2015). Perkembangan pemikiran & pengaturan penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan singkat dari perspektif hukum administrasi negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014). *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(3), 361-384.

Sumber lainnya

Atmasasmita, R. (2015, Maret 26). *Penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara negara*. [Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional IKAHI]. Hotel Mercure, Jakarta.

Hamzah, G. (2016, Januari 26). *Paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Kaitannya dengan perkembangan hukum acara peratun)*. [Makalah pada Seminar Sehari dalam rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara ke-26 dengan tema: Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kaitannya dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun]. Hotel Mercure, Jakarta.