

**URGENSI KEJELASAN RUMUSAN MENGENAI
KEMENTERIAN/LEMBAGA YANG MENGELUARKAN
KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA**

Kajian Putusan Nomor 446 K/TUN/2017

**URGENCY THE CLARITY OF
THE FORMULA REGARDING THE MINISTRY/AGENCY
THAT ISSUES STATE ADMINISTRATIVE DECISION**

An Analysis of Decision Number 446 K/TUN/2017

Puteri Anggun Amirillis

Magister Hukum Universitas Indonesia

Email: puteriamirillis@gmail.com (*Correspondence*)

Anna Erliyana

Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: annaerliyana@gmail.com

Naskah diterima: 22 Desember 2020; revisi: 28 November 2021; disetujui: 28 November 2021

DOI: 10.29123/jy.v14i2.460

ABSTRAK

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 446 K/TUN/2017 mengabulkan permohonan pemohon, di mana putusan kasasi tersebut membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan Nomor 85/B/2017/PT.TUN.MDN (PT TUN Medan) dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 20/G/2016/PTUN.JBI (PTUN Jambi). Putusan kasasi menyatakan bahwa objek sengketa berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan bukan merupakan putusan pengadilan tata usaha negara. Sedangkan pada Putusan PTUN Jambi dan Putusan PT TUN Medan tidak mempermasalahkan hal tersebut. Hasil Putusan PTUN Jambi dan PT TUN Medan dicabut oleh Mahkamah Agung. Hal ini tentu merupakan akibat dari ketidakjelasan rumusan mengenai kementerian/lembaga yang mengeluarkan keputusan berupa Keputusan Tata Usaha Negara. Untuk itu rumusan masalah pada penelitian ini yaitu: bagaimanakah urgensi kejelasan rumusan mengenai kementerian/lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara? Bentuk penelitian yang digunakan adalah yuridis

normatif, yaitu dengan menganalisis Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 446 K/TUN/2017. Kesimpulan yang didapat adalah merupakan suatu hal yang urgen untuk membuat kejelasan rumusan mengenai kementerian/ lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara pada peraturan perundang-undangan, agar tidak ditemui kembali pencabutan putusan *judex facti* oleh Mahkamah Agung karena perbedaan penafsiran mengenai kementerian/ lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Selama belum ada pengaturan tersebut, permasalahan mengenai objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara akan selalu menjadi bahan perdebatan yang tidak akan pernah berhenti.

Kata kunci: keputusan tata usaha negara; laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan; teori *spannungsverhältnis*; asas kejelasan rumusan; peraturan perundang-undangan.

ABSTRACT

*The Supreme Court Decision Number 446 K/TUN/2017 granted the Petitioner's request in which the Decision annulled the Medan State Administrative High Court (PT TUN Medan) Decision Number 85/B/2017/PT.TUN.MDN and the Jambi State Administrative Court Decision Number 20/G/2016/PTUN.JBI (PTUN Jambi). The Decision rules that the object of the dispute in the form of the Supreme Audit Agency Audit Report is not a state administrative court decision. Meanwhile, the PTUN Jambi Decision and the PT TUN Medan Decision do not discuss that issue. The PTUN Jambi and the PT TUN Medan Decisions were revoked by the Supreme Court. Obviously, this is a result of vague regulations regarding a ministry/agency that issues decisions in the form of State Administrative Decision. Accordingly, the formulation of the problem in this study is: how is the urgency the clarity of the formula regarding a ministry/agency that issues State Administrative Decision? This research uses normative juridical method, namely by analyzing the Supreme Court's Cassation Decision Number 446 K/TUN/2017. The study concludes that it is urgent to compose the clarity of the formula regarding a ministry/agency that issues State Administrative Decision, so that the Supreme Court will not annul a *judex facti* decision on the ground of different interpretation about a ministry/agency that issues State Administrative Decision. As long as such regulation does not exist, the issue related to the object of examination by the state administrative courts will always be debatable.*

Keywords: state administrative decision; the Supreme Audit Agency audit report; spannungsverhältnis theory; the principle of clarity of formulation; statutory regulation.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Putusan pengadilan tata usaha negara harus mengandung sifat kepastian hukum, terutama dalam hal penentuan keputusan yang menjadi objek pemeriksaan pada pengadilan tata usaha negara itu sendiri. Di samping itu, sebagaimana teori prioritas baku dari Radbruch dan Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 (SEMA Nomor 1 Tahun 2017), putusan hakim pengadilan tata usaha negara juga harus mengandung asas keadilan dan asas manfaat. Dalam konteks penelitian ini keputusan yang dimaksud adalah Keputusan Tata Usaha Negara berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Penelitian ini dilakukan karena gugatan pengadilan tata usaha negara terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan seringkali menciptakan pro dan kontra mengenai

kewenangan pengadilan tata usaha negara untuk memproses gugatan atas laporan yang merupakan Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan tersebut. Objek gugatan pada pengadilan tata usaha negara berupa Keputusan Tata Usaha Negara merupakan hal penting yang menentukan apakah suatu gugatan yang diajukan pada pengadilan tata usaha Negara merupakan kompetensi absolut dari peradilan tersebut. Di Indonesia, persoalan gugatan terhadap keputusan yang dihasilkan oleh lembaga negara merupakan persoalan yang jelas sebenarnya karena undang-undang sudah mengatur bahwa objek gugatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Tapi persoalan tersebut dapat kabur ketika sudah masuk ke perdebatan mengenai pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, organ negara yang disebut sebagai organ tata usaha negara, dan apa yang dihasilkan dalam sebuah keputusan. Diskusi mengenai tugas dan fungsi dari suatu lembaga negara, ditambah dengan kenyataan bahwa masih ada gugatan yang diajukan atas Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Hal ini terjadi pada Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 446 K/TUN/2017 yang amarnya menyatakan bahwa objek sengketa berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan bukan merupakan putusan pengadilan tata usaha negara. Putusan kasasi ini membatalkan dua putusan sebelumnya, yaitu Putusan PT TUN Medan Nomor 85/B/2017/PTTUN.MDN dan Putusan PTUN Jambi Nomor 20/G/2016/PTUN.JBI. Pembatalan kedua putusan tersebut majelis hakim kasasi lakukan karena majelis hakim PT TUN Medan dan PTUN Jambi tidak mempermasalahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, apakah termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sehingga menjadi objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara atau bukan.

Selanjutnya diketahui objek perkara dari ketiga putusan tersebut adalah Surat Keputusan Nomor 20.C/LHP/XVIII.JMB/5/2016 tanggal 30 Mei 2016 tentang Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kepatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan (Buku III). Surat keputusan yang dimaksud merupakan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jambi, yang dalam perkara ini menjadi pihak tergugat. Adapun pihak penggugat adalah seorang pegawai negeri sipil yang menjabat sebagai Kepala Unit Pengolah Campuran Aspal pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Jambi. Di dalam gugatannya penggugat menyatakan Surat Keputusan Nomor 20.C/LHP/XVIII.JMB/5/2016 tanggal 30 Mei 2016 tersebut telah dibuat dengan prosedur yang tidak benar, tidak ada komunikasi, dan sikap pemeriksa yang tidak tepat. Sebagai informasi, pada surat keputusan tersebut dinyatakan bahwa penggugat telah melakukan usaha-usaha yang menguntungkan pribadi dengan mempergunakan aset milik Pemerintah Kota Jambi untuk memproduksi *hotmix*, yang kemudian dijual kembali. Hal ini membawa dampak adanya kerugian keuangan daerah. Kerugian itu muncul karena belum ada penyetoran ke kas daerah retribusi hasil dari penjualan tadi. Sehubungan tersebut penggugat dinyatakan harus mengembalikan nilai kerugian tersebut ke kas daerah.

Lebih lanjut, tergugat di dalam pembuktiannya menyatakan apa yang tercantum dalam laporan hasil pemeriksaan telah melalui prosedur yang benar sesuai dengan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa tahapan komunikasi yang dilakukan secara tertulis antara tergugat dengan

manajemen entitas yang diperiksa. Komunikasi tersebut yaitu berupa tanggapan yang disampaikan oleh manajemen entitas yang diperiksa kepada tergugat sebelum laporan hasil pemeriksaan diterbitkan.

Selain itu, tergugat memberikan tanggapan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan bukan merupakan subjek hukum tata usaha negara, sehingga keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam hal ini kepala perwakilan tidak dapat digugat di pengadilan tata usaha negara. Namun penggugat beranggapan kegiatan produksi *hotmix* untuk kemudian dijual kembali tersebut telah dilakukan dengan prosedur yang sah dan diamanatkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) jo. Pasal 35 Peraturan Walikota Jambi Nomor 9 Tahun 2009. Lebih lanjut, penggugatnya juga beranggapan komunikasi yang dijelaskan oleh tergugat hanya dilakukan dengan mengirim pesan singkat maupun telepon. Hal ini yang membuat penggugat menyatakan proses komunikasi yang dijelaskan oleh tergugat telah sesuai dengan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007, sebenarnya belum memenuhi prosedur secara tertulis.

Dari uraian perkara tersebut, PTUN Jambi pada putusannya memenangkan penggugat. Disebabkan hal tersebut, tergugat mengajukan banding ke PT TUN Medan. PT TUN Medan setelah melakukan pemeriksaan, kemudian membuat putusan yang tetap memenangkan penggugat, yang di dalam kasus banding disebut sebagai termohon banding. Selanjutnya atas putusan banding tersebut, pemohon banding atau tergugat atau pegawai Badan Pemeriksa Keuangan mengajukan kasasi. Dengan adanya kasasi itu, majelis hakim kasasi kemudian melakukan pemeriksaan berkas perkara. Dari hasil pemeriksaan berkas perkara tersebut, majelis hakim kasasi di dalam pertimbangan putusannya menyatakan:

1. Majelis hakim *judex facti* (hakim yang memeriksa bukti-bukti nyata pada pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara) tidak berwenang atau melampaui batas wewenangnya. Pertimbangan majelis kasasi ini dibuat dengan dasar:
 - a. Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan fungsi lembaganya melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diatur dalam konstitusi bukan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan sehingga keputusannya bukan sebagai objek sengketa di peradilan tata usaha negara (ref. Putusan Mahkamah Agung Nomor 230 K/TUN/2012 tanggal 2 Agustus 2012);
 - b. Badan Pemeriksa Keuangan adalah Lembaga Tinggi Negara (setara dengan Presiden, Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat) sehingga keputusannya tidak termasuk dalam rumusan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - c. Laporan Hasil Pemeriksaan Nomor 20.C/LHP/XXVIII.JMB/5/2016 yang menjadi objek sengketa secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dari

rumusan pada undang-undang tersebut, majelis hakim kasasi menyatakan tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam tepatnya Pasal 1 angka 8 dan 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Majelis hakim *judex facti* menggunakan dasar hukum yang tidak tepat dalam putusannya. Yang menjadi dasar majelis hakim kasasi menyatakan ini adalah:
 - a. Majelis hakim *judex facti* menggunakan dasar hukum yang tidak tepat dalam putusannya;
 - b. Majelis hakim *judex facti* terlalu *premature* dan keliru dalam melakukan penilaian tentang kewenangan mandat yang dimiliki pemohon kasasi (Badan Pemeriksa Keuangan).
3. Bahwa alasan-alasan yang dikemukakan oleh pemohon kasasi dapat dibenarkan karena putusan *judex facti* PT TUN Medan yang menguatkan putusan *judex facti* PTUN Jambi telah keliru dan salah dalam menerapkan hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut menurut pendapat majelis hakim kasasi terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan pemohon kasasi dengan memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Atas dasar tersebut, majelis hakim kasasi mengabulkan permohonan kasasi dan membatalkan Putusan PT TUN Medan Nomor 85/B/2017/PTTUN.MDN tertanggal 23 Mei 2017 yang menguatkan Putusan PTUN Jambi Nomor 20/G/2016/PTUN.JBI tertanggal 14 Februari 2017.

Penjelasan di atas menurut penulis menarik untuk dikaji. Penulis beranggapan perlu mendalami pertimbangan majelis hakim kasasi dan solusi yang bisa ditawarkan agar ada kejelasan rumusan mengenai kementerian/lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah urgensi kejelasan rumusan mengenai kementerian atau lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini untuk meneliti kesesuaian pertimbangan hakim dalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 446 K/TUN/2017, dikaitkan dengan urgensi kejelasan

rumusan mengenai kementerian/lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Untuk selanjutnya penelitian ini akan berguna jika dapat diterapkan dalam peraturan perundang-undangan agar ada kejelasan rumusan mengenai Kementerian/Lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga ada kejelasan juga bagi hakim pengadilan tata usaha negara di masa mendatang dalam menyelesaikan kasus gugatan tata usaha negara, terutama dalam hal menentukan bahwa keputusan seorang pejabat sebagai objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara.

D. Tinjauan Pustaka

1. Hukum Administrasi Negara

Daliyo dalam buku Pengantar Hukum Indonesia, memberikan pengertian hukum administrasi negara berasal dari negara Belanda disebut sebagai *administrative recht* atau *bestuurrecht*, yaitu lingkungan kekuasaan/administratif di luar dari legislatif dan yudisial. Di Prancis disebut sebagai *droit administrative*, sementara di Inggris disebut *administrative law*. Di Jerman disebut *verwaltung recht*. Istilah hukum administrasi negara dalam Bahasa Belanda adalah *administratief rech* namun juga diterjemahkan menjadi istilah lain yaitu Hukum Tata Usaha Negara dan hukum pemerintahan (Daliyo, 2001). Selanjutnya dari segi pengertian, hukum administrasi berkenaan dengan peraturan di bidang administrasi. Dalam arti luas administrasi dianggap sama dengan pemerintahan, yang atas hal tersebut kemudian juga disebut sebagai hukum tata pemerintahan.

R. Abdoel Djamali dalam buku Pengantar Hukum Indonesia mengungkapkan bahwa hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang memberi aturan tentang administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahannya yang menjadi sebab hingga negara tersebut berfungsi (Djamali, 1998). Lebih lanjut lagi, pengertian hukum administrasi negara juga dijelaskan oleh beberapa ahli lainnya, yaitu:

- a. Utrecht, salah satu ahli yang menjelaskan pengertian hukum administrasi negara. Utrech menyebutkan hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, memungkinkan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus maka menyebut sebagai *bestuur* atau pemerintah dalam arti sempit (Hermawan & Herman, 2021)
- b. Selanjutnya Van Apeldoorn dalam buku Pengantar Ilmu Hukum mengungkapkan bahwa hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para penguasa yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya (Rakhmat, 2014: 24).
- c. Prajudi Atmosudirjo dalam buku Hukum Administrasi Negara sebagaimana dikutip dalam jurnal yang ditulis Muhamad Rakhmat membagi hukum administrasi negara menjadi dua, yaitu administrasi dalam pengertian sempit dan administrasi dalam pengertian luas. Hukum administrasi negara dalam pengertian sempit mengandung arti tata usaha (Rakhmat, 2014: 25).

- d. Senada dengan Prajudi Atmosudirjo, Dimock & Dimock memberikan bagian hukum administrasi negara dalam dua arti, yaitu *pertama*, administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti luas merupakan aktivitas-aktivitas badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lebih lanjut, hukum administrasi negara dalam arti luas dimaknai ketika badan legislatif membuat undang-undang dan ketika hakim menafsirkan undang-undang, memutus perkara, memeriksa perkara, mendengar sanksi, maka keduanya disebut sebagai kegiatan administrasi negara. Selanjutnya, yang *kedua* administrasi dalam arti sempit, adalah aktivitas badan eksekutif dalam melaksanakan pemerintahan. Dari pendapat ahli tersebut terdapat perbedaan namun terdapat persamaan yaitu aktivitas negara dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan (Rakhmat, 2014: 26).

2. Keputusan Tata Usaha Negara

Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara. Di dalam pengertian tersebut terdapat lima unsur di dalamnya, yaitu: (1) bentuk Keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis; (2) pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara; (3) penetapan tertulis tersebut berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan; (4) Keputusan Tata Usaha Negara itu bersifat final, konkret, dan individual; dan (5) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

3. Teori *Spannungsverhältnis* (Prioritas Baku)

Gagasan mengenai asas kepastian hukum, asas manfaat dan asas keadilan awalnya dikemukakan oleh Radbruch (1961) dalam bukunya yang berjudul "*einführung in die rechtswissenschaften.*" Dalam buku dimaksud Radbruch menuliskan tiga nilai dasar di dalam hukum. Ketiga nilai dasar tersebut adalah (1) keadilan (*gerechtigkeit*); (2) kemanfaatan (*zweckmassigkeit*); dan (3) kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Lebih lanjut, ketiga nilai dasar tersebut apabila ditelusuri mempunyai bentuk atau tujuan. Sebut saja kepastian hukum. Di dalam tulisan (Julyono & Sulistyawan, 2019) disebutkan asas atau nilai dasar kepastian hukum merupakan suatu bentuk perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, dengan kata lain seseorang akan mendapatkan sesuatu pada keadaan tertentu.

Selanjutnya bentuk atau tujuan dari asas keadilan. Menurut Apeldoorn, keadilan itu tidak dilihat sebagai penyamarataan. Keadilan dapat diartikan sebagai tiap perkara dipandang tersendiri, yang memiliki keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi (Apeldoorn, 1993). Sementara itu asas kemanfaatan dianggap sebagai asas yang memiliki bentuk atau tujuan yang menyertai asas kepastian hukum dan asas keadilan. Lebih lanjut asas kemanfaatan juga merupakan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dinyatakan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pengimplementasian dari ketiga asas itu biasanya dilihat dari pelaksanaan hukum. Yang dimaksud dengan hukum di sini adalah sistem norma yang dijelaskan oleh Kelsen. Lebih lanjut, norma dimaknai dengan yang menyatakan apa yang seharusnya ditambahkan dengan adanya peraturan mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Undang-undang yang berisi norma yang bersifat umum menjadi arahan bagi setiap individu untuk berperilaku. Paul Moedigdo menyatakan bahwa arti hukum dapat dikaitkan dengan cara-cara untuk merealisasikan hukum dan juga pengertian yang diberikan oleh masyarakat. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum (Marzuki, 2008: 158).

4. SEMA Nomor 1 Tahun 2017

SEMA Nomor 1 Tahun 2017 menyatakan dalam rumusan hukum kamar tata usaha negara, apabila ada pilihan hukum dalam hal terjadi benturan kaidah hukum substantif dengan hukum formal secara kasuistis dalam hal kepastian hak atau status hukum seseorang yang telah jelas melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, baik melalui putusan pengadilan perdata, putusan pengadilan pidana, ataupun putusan pengadilan tata usaha negara, maka dengan mempertimbangkan bahwa tujuan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah dalam rangka melakukan harmonisasi *rechtmatigheid begins* dan *doelmatigheid begins* berdasarkan teori *spanningsverhaltnis* (prioritas baku) dari Radbruch. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat tiga nilai dasar, yaitu: (1) keadilan (*gerechtigheit*); (2) kemanfaatan (*zweckmassigkeit*); dan (3) kepastian hukum (*rechtssicherheit*) Fungsi hukum formal/hukum acara adalah untuk menegakkan/mempertahankan kaidah hukum materiil/*substantive*. Selain itu ketentuan dalam Pasal 24 UUD NRI 1945 bahwa kekuasaan kehakiman adalah bertujuan menegakkan hukum dan keadilan. Hakim peradilan tata usaha negara harus lebih mengutamakan keadilan substantif dibandingkan keadilan formal.

II. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian jenis normatif. Adapun yang menjadi objek penelitian adalah Putusan Nomor 446 K/TUN/2017. Selanjutnya dengan jenis penelitian seperti tersebut, menggunakan jenis data sekunder berupa berupa jurnal, buku-buku, dan peraturan perundang-undangan. Penelitian menggunakan studi kepustakaan sebagai teknis pengumpulan datanya. Studi kepustakaan yang dimaksud di sini adalah penelusuran literatur di perpustakaan, melalui penelusuran perpustakaan secara *offline* maupun *online*. Selain itu dengan penelusuran jurnal pada situs-situs jurnal, dan artikel-artikel pada media *online* lainnya.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Badan Pemeriksa Keuangan dan Pertimbangan Hakim

Untuk mengetahui urgensi kejelasan rumusan mengenai kementerian atau lembaga negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu perlu untuk menguraikan

apakah Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara memang merupakan eksekutif yang keputusannya termasuk Keputusan Tata Usaha Negara atau tidak? Apabila telah dilakukan, uraian berikutnya adalah soal pertimbangan hakim mengenai kebijakan Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

1. Badan Pemeriksa Keuangan

Eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan sejatinya adalah keinginan para pendiri bangsa untuk menolak pemisahan kekuasaan yang hanya terdiri dari tiga kekuasaan semata yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Soekarno, proklamator kemerdekaan dan presiden pertama RI, menyatakan dalam rapat 11 Juli 1945 itu bahwa pemisahan kekuasaan negara hanya berdasarkan prinsip *trias politica* belaka tidak akan mampu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia (Kamil et.al., 2012: 15).

Padahal, Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik dari mula diharapkan oleh para pendiri bangsa dapat mencapai cita-cita dan tujuan negara yang sedikit-banyak mengandung anasir “sosial ekonomi.” Anasir “sosial ekonomi” ini mengejawantahkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 melalui rumusan “kemerdekaan Indonesia yang adil dan makmur” serta “pembentukan pemerintahan yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum.” Dengan cita-cita dan tujuan negara semacam itu, tentu saja dibutuhkan suatu badan yang secara khusus dapat menjadi pemandu negara dalam mewujudkan tujuan dan cita-citanya dalam bidang sosial ekonomi. Maka dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan sebagai cabang lain kekuasaan negara yang mengemban fungsi *auditif*: pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (Kamil et.al., 2012: 15).

Pasal 23E UUD NRI 1945 menyatakan pada ayat (1), bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Pada ayat (2) bahwa Badan Pemeriksa Keuangan melaksanakan pemeriksaan untuk kemudian hasil pemeriksaan tersebut diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan wewenangnya. Pasal 23E ayat (3), hasil pemeriksaan ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sebagai lembaga yang mandiri, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pelaksanaan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dilakukan sesuai Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pembahasan atas temuan

pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan.

2. Analisis Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Administrasi Negara

Dari pembahasan mengenai hukum administrasi negara dan Badan Pemeriksa Keuangan, dapat digunakan sebagai bahan analisis untuk mendapatkan jawaban apakah Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kedudukan dalam hukum administrasi negara sebagai pemerintah atau fungsi di luar pemerintahan. Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa tata usaha negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Asshiddiqie menyatakan dalam makalah yang berjudul “Sistem Ketatanegaraan Pasca Reformasi,” bahwa cabang kekuasaan eksekutif di Indonesia terdiri dari:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Wakil Presiden untuk membantu, mendampingi, mewakili untuk sementara, mewakili secara tetap, kegiatan mandiri.
- c. Menteri Kabinet: pembagian kekuasaan sampai habis dan puncak kepemimpinan administrasi pemerintahan di bawah Presiden dan Wakil Presiden (Rakhmat, 2014: 25).

Pengertian Ashiddiqie tersebut menunjukkan bahwa berdasarkan fungsi ketatanegaraan, pemerintah adalah lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan di lingkungan eksekutif. Dalam penelitian ini akan digunakan pengertian administrasi negara dalam arti sempit yaitu aktivitas badan eksekutif dalam melaksanakan pemerintahan. Hukum administrasi negara dalam pengertian sempit mengandung arti tata usaha (Rakhmat, 2014: 25).

Kelsen menguraikan bahwa: *“Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ.”* Organ negara tidak selalu berbentuk organik, tetapi setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ asal fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). *“These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction”* (Kelsen, 1961).

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan setelah perubahan UUD NRI 1945 diatur lebih lanjut pada Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan. Pada Pasal 1 angka 1 dinyatakan Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Selanjutnya pada Pasal 1 angka 8 diatur pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Sementara pada Pasal 1 angka 11 mengatur

tanggung jawab keuangan negara adalah kewajiban pemerintah dan lembaga negara lainnya untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pemeriksaan yang menjadi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan tersebut bahwa Badan Pemeriksa Keuangan hanya memiliki kewenangan terbatas pada pemeriksaan atas laporan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang sudah ada. Berdasarkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, bahwa pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan mendorong pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan negara salah satunya adalah peningkatan kepatuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi Badan Pemeriksa Keuangan tidak memiliki kewenangan untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan yang ada sudah sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 dan tujuan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, di dalam bahasan sebelumnya juga telah dinyatakan bahwa ditinjau dari kedudukan, Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara setingkat dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Apabila melihat kewenangannya adalah untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang tak hanya dilakukan oleh eksekutif, namun juga lembaga negara lainnya beserta Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa adalah seharusnya dalam konteks sebagai lembaga negara. Dalam hal ini karena menyangkut kerugian keuangan negara, maka Badan Pemeriksa Keuangan yang berwenang (Karo Karo, 2020: 156).

Ketika melihat pada kenyataan real di lapangan terutama jika melihat bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan saat ini selayaknya dilakukan lembaga eksekutif. Atmadja menyatakan bahwa di bidang pemeriksaan pada UUD NRI 1945 perubahan ketiga, telah jauh menyimpang dari apa yang dipikirkan para *founding fathers*. Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kewenangan baru di samping memeriksa tanggung jawab keuangan negara, juga memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara yang merupakan domain lembaga eksekutif, ditambah dengan adanya ketentuan pada Pasal 23G ayat (1) yang menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai perwakilan di setiap provinsi. Suatu hal yang tidak menjadi kelaziman ada lembaga negara yang memiliki perwakilan di daerah (Atmadja, 2009: 426).

Rumusan BPUPKI pada Pasal 23 ayat (5), untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Di mana BPUPKI ingin memberikan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara yang

satu derajat dengan pemerintah sesuai pandangan filosofis pemeriksaan yang dianut oleh Penjelasan Pasal 23 ayat (5) UUD NRI 1945 sebelum perubahan yaitu:

“Tjara pemerintah mempergunakan uang belandja jang sudah disetudjuj oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan jang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan jang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewadajiban jang seberat itu. Sebaliknya badan itu bukanlah pula badan jang berdiri di atas pemerintah. Sebab itu kekuasaan dan kewadajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang” (Atmadja, 2009: 428).

Dari uraian di atas timbul suatu permasalahan di mana Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan sebenarnya berfungsi sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi di luar eksekutif. Tetapi dalam rincian tugasnya sebagaimana domain eksekutif yaitu memeriksa pengelolaan keuangan negara. Tidak heran jika gugatan pengadilan tata usaha negara terhadap Laporan Hasil Pemeriksaa Badan Pemeriksa Keuangan kerap terjadi, sebab secara materiil isi laporan tersebut adalah sebagaimana domain pemeriksaan yang dikeluarkan lembaga eksekutif, meskipun secara formil dikeluarkan oleh lembaga di luar eksekutif. Dengan kata lain sebagaimana kerap mengundang diskusi adalah perbedaan tugas dan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Seringkali jawaban yang dikeluarkan hanyalah bahwa Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan memeriksa bersamaan dengan pelaksanaan, sementara Badan Pemeriksa Keuangan merupakan *post audit*.

Namun dalam penelitian ini hanya meninjau dari segi tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara selaku lembaga negara. Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara setingkat dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, di mana kewenangannya lebih dari pemerintahan. Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa keuangan negara bukan dalam hal menjalankan tata usaha negara, tapi sebagai lembaga negara yang memiliki tugas dan wewenang tersebut. Hal inilah yang menjadikan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dapat dikatakan bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara.

3. Pertimbangan Hakim Putusan Kasasi: Majelis Hakim pada PTUN Jambi dan PT TUN Medan Telah Melampaui Wewenang

Jika ditinjau dari teori prioritas baku Radbruch yang memadukan asas kepastian hukum, asas manfaat, dan asas keadilan, maka pengadilan sebaiknya perlu mempertimbangkan banyak hal ketika memutus perkara. Dimulai dari kewenangan peradilan, fakta-fakta persidangan, peraturan perundang-undangan, hingga hal-hal lain di luar aturan hukum. Begitu juga dengan pengadilan tata usaha negara, yang di dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara seharusnya tidak melampaui wewenang. Dalam tulisan ini, termasuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara permohonan pengujian Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu objek pemeriksaan adalah Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. Majelis hakim harus meneliti terlebih dahulu

mengenai kedudukan objek pemeriksaan dan meneliti dasar hukum dari pembentukan lembaga yang mengeluarkan suatu objek pemeriksaan tata usaha negara. Kepastian hukum tentu saja juga harus dipadukan dengan asas manfaat dan asas keadilan, sehingga didapatkan suatu kejelasan mengenai fungsi dan kewenangan lembaga yang mengeluarkan objek pemeriksaan tata usaha negara.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, di dalam Pasal 23E UUD NRI 1945 disebutkan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri yang diberi tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Dalam menjalankan fungsi melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, ternyata Badan Pemeriksa Keuangan tidak dapat dikatakan sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi eksekutif. Lebih lanjut di dalam menentukan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan subjek tata usaha negara atau bukan, juga bisa dilihat dari beberapa peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Di dalam pasal tersebut disebutkan tata usaha negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Pada penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Selanjutnya, di dalam UUD NRI 1945 telah diatur perihal kedudukan yang jelas dan tegas antara pemerintah selaku lembaga eksekutif dan Badan Pemeriksa Keuangan. Lebih lanjut, dijelaskan juga perihal kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh pemerintah, yaitu kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden.

Berkaitan dengan ruang lingkup Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur mengenai badan dan/atau pejabat pemerintahan yang melaksanakan fungsi pemerintahan dan bukan fungsi kewenangan kelembagaan atas amanat konstitusi seperti Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara maupun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, telah jelas dan tegas bahwa Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan fungsi lembaga dengan melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, bukan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.

Penjelasan di atas juga diperkuat dengan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 230 K/TUN/2012 tanggal 2 Agustus 2012 yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Dalam putusan tersebut memiliki pertimbangan hukum sebagai bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga tinggi negara (setara dengan Presiden, Mahkamah Agung, dan Dewan Perwakilan Rakyat), sehingga keputusannya tidak termasuk dalam rumusan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1986, dengan diterimanya eksepsi tergugat tentang kompetensi absolut. Dengan demikian Pengadilan Tata Usaha Negara harus menyatakan tidak berwenang memeriksa dan mengadili Surat Keputusan Objek Sengketa, dan dengan sendirinya harus menyatakan gugatan penggugat tidak diterima.

Uraian-uraian di atas yang menjadi dasar Badan Pemeriksa Keuangan bukanlah lembaga eksekutif, sehingga juga tidak dinyatakan sebagai Subjek Tata Usaha Negara. Berdasarkan hal tersebut, PTUN Jambi seharusnya menyatakan tidak berwenang memeriksa dan mengadili Surat Keputusan Objek Sengketa, dan menyatakan gugatan penggugat tidak diterima. Namun karena

tidak ada satu pasal yang secara jelas menyatakan kementerian dan lembaga yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara, menjadikan kerancuan dalam hakim memutuskan perkara.

Berikutnya berkaitan dengan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 20.C/LHP/XXVIII.JMB/5/2016, yang menjadi objek sengketa di pengadilan tata usaha negara. Di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, di mana perkara *a quo* tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai persyaratan objek pengadilan tata usaha negara.

Aturan yang mengatur mengenai Keputusan Tata Usaha Negara diatur dalam berbagai undang-undang. Ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sedangkan sebelumnya pada Pasal 1 angka 7, bahwa tata usaha negara adalah menjalankan fungsi pemerintahan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengatur bahwa Laporan Keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan adalah suatu laporan pemeriksaan yang rutin dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai amanat undang-undang. Laporan hasil pemeriksaan tidak memenuhi syarat individual dan final sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Laporan hasil pemeriksaan ditujukan ke pihak-pihak sesuai hasil temuan pemeriksaan dan tidak hanya berlaku ke satu orang. Laporan hasil pemeriksaan merupakan bentuk pertanggungjawaban pimpinan eksekutif atas laporan keuangan yang ada. Semua informasi yang disajikan dalam laporan keuangan merupakan tanggung jawab pemerintah. Badan Pemeriksa Keuangan tidak bertanggung jawab terhadap salah penafsiran dan kemungkinan perbedaan pemikiran atas informasi yang tidak diberikan, baik yang sengaja maupun tidak sengaja oleh pemerintah. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan meliputi prosedur-prosedur yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam melihat dan menilai adanya kesalahan dan salah saji yang berpengaruh material terhadap laporan keuangan. Pemeriksaan tidak ditujukan untuk menemukan kesalahan atau penyimpangan. Namun demikian, jika dari hasil pemeriksaan ditemukan penyimpangan, akan diungkapkan.

Sebagaimana telah juga dibahas sebelumnya bahwa Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa keuangan negara bukan dalam hal menjalankan tata usaha negara, tapi sebagai lembaga

negara yang memiliki tugas dan wewenang tersebut. Sehingga laporan hasil pemeriksaan bukan Keputusan Tata Usaha Negara. Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan bukan merupakan objek yang dapat diuji di peradilan tata usaha negara dikuatkan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yaitu:

- 1) Putusan Mahkamah Agung Nomor 246 K/Pdt/2012, dalam pertimbangan hukum menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan beserta anggotanya tidak dapat dituntut di muka pengadilan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- 2) Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 453/Pdt.G/2014/PN.Smg yang dikuatkan oleh Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 163/Pdt/2016/PT.SMG, yang menimbang bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Pasal 6 ayat (1) jo. Pasal 26, maka anggota Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan tugas, kewajiban, dan wewenangnya yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara tidak dapat dituntut di muka pengadilan.

Kedua putusan tersebut ditegaskan dalam Fatwa Hukum Mahkamah Agung Nomor 19/KMA/HK.01/III/2014 tanggal 25 Maret 2014 poin 3 s.d 5 yang menyatakan bahwa:

- 1) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, tidak ada lembaga/badan/entitas lain yang diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian/pengujian terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- 2) Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dinilai/ditelaah/diuji oleh suatu lembaga yang secara profesi memiliki kompetensi di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan negara lain yang menjadi anggota organisasi pemeriksa keuangan sedunia sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006.

4. Majelis Hakim *Judex Facti* Telah *Premature* dan Keliru dalam Melakukan Penilaian Tentang Kewenangan *Mandate* yang Dimiliki Pemohon Kasasi (Badan Pemeriksa Keuangan)

Majelis hakim *judex facti* pada PTUN Jambi dalam pertimbangan putusannya menimbang bahwa oleh karena keputusan objek sengketa *a quo* yang diterbitkan oleh tergugat dinyatakan tidak memenuhi syarat norma pada Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan jo. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung

Jawab Keuangan Negara jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan dikategorikan sebagai keputusan yang bertentangan serta tidak memenuhi persyaratan pada Pasal 52 ayat (1) huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sehingga Keputusan Objek Sengketa *a quo* menurut pengadilan merupakan keputusan yang tidak sah. Menimbang dalam:

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri atas Sekretaris Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, pemeriksa dan pejabat lain yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai kebutuhan. Pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Pemeriksa adalah orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara atributif diberikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, namun agar pemeriksaan dilakukan secara efektif dan efisien dibantu pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan termasuk perwakilan. Laporan Hasil Pemeriksaan Nomor 20.C/LHP/XVIII.JMB/5/2016 yang menjadi objek sengketa diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jambi, namun tidak berarti yang bertanggung jawab adalah Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jambi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 14 ayat (4) menyatakan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menerima *mandate* harus menyebutkan atas nama badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat. Dengan demikian ketentuan terkait ciri-ciri khusus kewenangan *mandate* tersebut tentu saja tidak dapat menegasikan ketentuan dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 yang menyatakan secara jelas kewenangan *mandate* oleh pemohon kasasi.

Berdasarkan hal-hal tersebut, putusan majelis hakim *judex facti* pada PTUN Jambi secara *premature* dan keliru memberikan simpulan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Nomor 20.C/LHP/XVIII.JMB/5/2016 yang dikeluarkan Badan Pemeriksa Keuangan menjadi tidak sah tanpa melakukan pengujian terlebih dahulu, apakah melanggar kewenangannya dengan parameter sesuai dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

5. Pertimbangan Hakim Putusan Kasasi dalam Tinjauan SEMA Nomor 1 Tahun 2017

SEMA Nomor 1 Tahun 2017 telah membuat suatu patokan pasti ketika terjadi perbedaan penafsiran antara satu putusan pengadilan tata usaha negara dengan putusan pengadilan tinggi maupun Mahkamah Agung. Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 446 K/TUN/2017 yang membatalkan Putusan PTUN Jambi dan Putusan Banding PT TUN Medan telah sesuai dengan kaidah yang diatur pada SEMA tersebut, di mana SEMA tersebut juga berpedoman pada teori dari Radbruch yang menyatakan tiga pilar hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.

Putusan kasasi telah menelaah secara lebih mendalam tiga aspek yang menjadi pertimbangan hakim untuk membatalkan Putusan PTUN Jambi dan PT TUN Medan, baik secara teori maupun praktik yang telah berlaku sebelumnya mengenai jenis kasus yang sama pada instansi yang sama pula. Tentu saja hal ini lebih menimbulkan suatu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, terutama apabila dapat disusun suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai keputusan instansi yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dan merupakan objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara.

B. Urgensi Kejelasan Rumusan Mengenai Kementerian/Lembaga yang Mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara

Pada artikel Jurnal Hukum dan Pembangunan Anna Erliyana (1998) menyatakan prinsip legalite. Yaitu suatu prinsip untuk menilai sah/tidaknya tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan memberikan perbedaan tindakannya berdasarkan kewenangan. Berdasarkan *legalite intern*, ada beberapa kriteria yang dapat digunakan terhadap tindakan pemerintah, yaitu:

1. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, di Indonesia disamakan dengan *legalitas ekstern* berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan di Prancis Hakim Conseil d'etat menyortir peraturan yang akan dikeluarkan.
2. Tidak bersifat penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), jika dilihat di Prancis memiliki pengertian yang luas sekali, meliputi: (a) setiap tindakan pemerintah yang bertentangan dengan tujuan diberikannya wewenang tersebut kepada pejabat yang bersangkutan, (b) setiap tindakan pemerintah yang bertentangan dengan kepentingan umum, hal ini disebabkan kewenangan yang diberikan memiliki sifat pelayanan umum, oleh sebab itu apabila ada perbuatan pemerintah yang tidak berdasarkan kepentingan umum akan terkena kriteria ini dan tidak dapat diekayasa. (c) setiap tindakan pemerintah yang telah ditentukan baginya, tapi menyimpang dari prosedur (*detournement de procedure*). Jika berdasarkan kriteria legalite ekstern, maka penilaian ditujukan pada: (a) sumber/asal kewenangan (atributif, delegatif, mandate); (b) macam kewenangan (material, isi, substansi, tempos, lucus); (c) prosedur (proses terbitnya keputusan).

Apabila melihat dari kriteria tersebut di atas dapat diambil suatu pemahaman dan dapat dinilai bagaimana sebenarnya cara kerja dan alur berpikir dari sebuah tindakan yang merupakan tata usaha negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan bagi pelaksana tata usaha negara itu sendiri yang memiliki tugas dan fungsi untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat umum dan bukan pada lembaga yang memeriksa pengelolaan keuangan dari pemerintah sebagai pelaku tata usaha negara.

Hal ini sebenarnya sudah merupakan hal yang jelas bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata

Usaha Negara, dimana Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun tidak ada kejelasan rumusan Kementerian/Lembaga apa saja yang merupakan Tata Usaha Negara. Kejelasan rumusan ini menjadi penting hingga diatur dengan detil instansi apa saja yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

Van der Vlies (Holle et.al., 2021) membagi dua kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk rcgelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:

- 1) Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstellin*)
- 2) Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*)
- 3) Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*)
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoorbaarheid*)
- 5) Asas konsensus (*Het beginsel van de consensus*).

Asas-asas material meliputi asas:

- 1) Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
- 2) Asas kemudahan untuk dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*).
- 3) Asas Kesamaan hukum (*Het rechts gelijkheids beginsel*).
- 4) Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids beginsel*).
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Sebagaimana dipahami pada Konstitusi bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, sehingga sebuah kejelasan rumusan adalah hal penting dalam suatu peraturan perundang-undangan. Kejelasan rumusan ini juga merupakan salah satu asas pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu pada Pasal 5 huruf f. Pasal 5 tersebut menentukan Peraturan Perundang-undangan dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, kedayagunaan dan kejelasan rumusan (Barlian, 2016). Asas kejelasan rumusan artinya bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya (Widayati, 2020).

Kejelasan rumusan ini perlu didukung dengan penggunaan Bahasa Indonesia yang baik. Bahasa yang tidak sesuai dengan kaidah bisa menimbulkan ketidakjelasan informasi, bahkan pemaknaan atau penafsiran dapat berbeda, sehingga akibatnya adalah pada tahap penerapan hukum yang tidak maksimal. Hal ini tentu menyebabkan belum tercipta keadilan hukum. Sebagai bagian dari bahasa Indonesia, Bahasa hukum selayaknya mengikuti kaidah bahasa Indonesia secara umum.

Hal tersebut dimaksudkan supaya tidak ada peluang interpretasi ganda. Hal ini penting untuk menjamin kepastian hukum. Sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak ada kejelasan pengertian tata usaha negara, apakah tata usaha negara dalam arti sempit ataupun arti luas sehingga banyak menimbulkan penafsiran dikarenakan juga tidak setiap orang akan memahami peradilan administrasi secara umum yang diterapkan di negara lain di dunia. Akan lebih baik jika diperjelas dengan rumusan mengenai instansi apa saja yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (Riana & Junaidi, 2018).

Perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara tertentu, oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Hukum tertulis tersebut sangat berkaitan dengan sistem Eropa Kontinental yang menganut *legisme* dan *civil law*. Dalam suatu sistem hukum, peraturan hukum tidak boleh bertentangan satu sama lain. Jika bertentangan maka akan diberlakukan asas hukum seperti *lex specialis derogate legi generali*, *lex posterior derogate legi prioripriori*, atau *lex superior derogate legi infriori* (Awai et.al., 2020). Asas kejelasan rumusan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi hal penting untuk diterapkan, selain untuk memudahkan para jurisdiktor dan pengambil keputusan juga agar pertentangan antara satu aturan dengan aturan lain dapat dihindari. Dalam hal ini aturan mengenai apakah Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara jika dikaitkan dengan Peraturan lain yang mengatur mengenai Badan Pemeriksa Keuangan.

IV. KESIMPULAN

Pertimbangan hakim dalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 446 K/TUN/2017 ditinjau dari teori *spannungsverhaltnis* (prioritas baku) dari Radbruch dan SEMA Nomor 1 Tahun 2017 pada bagian rumusan hukum kamar tata usaha negara telah memberikan suatu pencerahan untuk dapat menerapkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan berdasarkan teori dan doktrin yang selama ini berlaku mengenai tata usaha negara yang menimbulkan pemahaman mengenai Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara membutuhkan suatu kejelasan perumusan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan. Selama ini belum ada pengaturan yang jelas tersebut, sehingga permasalahan mengenai objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara akan selalu menjadi bahan perdebatan yang tidak akan pernah berhenti, apabila tidak dikunci teori dan doktrin mengenai tata usaha negara dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur Kementerian/lembaga apa saja yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara.

V. SARAN

1. Asas kepastian hukum, asas manfaat, dan asas keadilan bisa tercipta apabila sudah ada aturan yang mengatur, dalam hal ini hukum positif mengenai keputusan lembaga yang merupakan objek pemeriksaan pengadilan tata usaha negara. Pada Putusan Nomor 446 K/TUN/2017 tersebut, dasar yang menjadi acuan bagi hakim dalam pertimbangannya adalah teori-teori

hukum administrasi negara dan pemerintahan. Tentu saja hal ini menjadi kebingungan tersendiri bagi hakim-hakim pada pengadilan di bawah Mahkamah Agung, sebab membutuhkan kajian khusus yang mungkin saja akan berbeda kajian dan pendapat dari masing-masing hakim. Untuk itu demi kepastian hukum yang lebih terjamin, kemanfaatan yang lebih besar, dan keadilan bagi setiap pihak, dibutuhkan pengaturan dengan perumusan yang lebih jelas mengenai Kementerian/Lembaga yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan melakukan revisi Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Pada putusan kasasi tersebut bisa juga dilihat secara empiris, di mana penggugat Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan pada gugatannya merasa bahwa Badan Pemeriksa Keuangan telah melakukan prosedur yang salah dalam pemeriksaan. Hal ini seolah merupakan kesalahan Badan Pemeriksa Keuangan. Namun perlu diingat bahwa dalam pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan membutuhkan dokumen yang harus ada untuk menimbulkan kepastian menentukan opini. Apabila dokumen yang akan diperiksa tersebut tidak ada, ataupun sulit didapat dikarenakan entitas pemeriksaan tidak mau menyerahkan setelah diberikan permohonan tertulis, maupun dengan cara mendatangi secara langsung, tentunya pada zaman modern ini kita dapat mempergunakan telepon maupun pesan singkat dalam mencapai komunikasi yang bisa dipertanggungjawabkan. Untuk itu hendaklah dapat dibuat suatu prosedur pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang dapat menerapkan prosedur *big data*. Sehingga tidak ada lagi instansi yang dapat mengelak dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dengan kewajiban untuk menyerahkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan dalam pemeriksaan.
3. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai instansi yang menjalankan tugas memeriksa keuangan negara tentu tidak akan memiliki kekuatan apabila setiap laporan hasil pemeriksaan dapat dibatalkan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa keuangan negara berdasarkan kaidah yang telah ditetapkan dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Tentu saja pekerjaan Badan Pemeriksa Keuangan akan banyak ditentang oleh entitas, terutama bagi pihak yang merasa kepentingannya terganggu. Untuk itu Badan Pemeriksa Keuangan perlu lebih memperkuat aspek hukum dalam pemeriksaan, dengan dibentuk peraturan-peraturan yang akan memperkuat *legal standing* Badan Pemeriksa Keuangan.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Apeldoorn, L. J. V. (1993). *Pengantar ilmu hukum*. Sadino, O (Ed.). Jakarta: Pradnya Paramita.
- Atmadja, A. P. S. (2009). *Keuangan publik dalam perspektif hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Daliyo, J. B. (2001). *Pengantar hukum Indonesia*. Jakarta: PT Prenhallindo.

- Djamali, R. A. (1998). *Pengantar hukum Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kamil, H., et.al. (2021). *Badan Pemeriksa Keuangan dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan RI.
- Kelsen, H. (1961). *General theory of law and state*. New York: Russell & Russell.
- Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar ilmu hukum*. Jakarta: Kencana.
- Radbruch, G. (1961). *Einfuehrung in die rechtswissenschaft*. Stuttgart: Koehler Verlag.

Jurnal

- Awai, B., Roziqin., & Wulan, S. E. R. (2020, Maret). Kedudukan Peraturan Walikota Nomor 60 Tahun 2016 tentang Jam Operasional Kendaraan Angkutan Alat Berat dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Lex Suprema*, 2(1), 906-923.
- Barlian, A. E. A. (2016, Oktober-Desember). Konsistensi pembentukan peraturan daerah berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif politik hukum. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4), 605-622.
- Erliyana, A. (1998, Januari-Juni). Judicial control terhadap kewenangan administrasi negara: Tinjauan aspek liability (Tanggung jawab) dan remedy (Pemulihan/ganti rugi). *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 1-3(1-6), 98-112.
- Hermawan, S., & Herman. (2021, Maret). Kajian terhadap tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif pasca berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Legislasi*, 18(1), 59-80.
- Holle, E. S., Nendissa, R. H., & Liminyang, J. A. N. (2021, September). Pembentukan peraturan negeri yang partisipatif dalam pelaksanaan Pemerintah Negeri Hutumuri Kecamatan Leitimur Selatan Kota Ambon. *Aiwadthu Jurnal Pengabdian Hukum*, 1(2), 106-117.
- Julyono, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019, Juli). Pemahaman terhadap asas kepastian hukum melalui konstruksi penalaran positivisme hukum. *Jurnal Crepido*, 1(1), 13-22.
- Karo Karo, R. P. P. (2020, Agustus). Pidana uang pengganti terhadap korporasi dalam tindak pidana korupsi. *Jurnal Yudisial*, 13(2), 145-163.
- Rakhmat, M. (2014). Hukum administrasi negara Indonesia. Book Repository *Jurnal Universitas Majalengka*. 1-163.
- Riana, R., & Junaidi, M. (2018, Desember). Konstitusionalisasi pembentukan peraturan perundang-undangan melalui penggunaan bahasa Indonesia baku. *Jurnal Legislasi*, 15(4), 275-283.
- Widayati. (2020, September). Implementasi asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan berkeadilan. *Jurnal Hukum Unissula*, 36(2), 59-72.