BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya pada pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi Negara Indonesia adalah Negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum berarti bahwa hukum memiliki kedudukan yang paling tinggi dalam segala aspek kehidupan. Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa suatu kedaulatan negara berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan Undang-Undang.

Negara Indonesia menganut konsep Negara hukum Eropa Kontinental atau yang disebut juga *Civil Law*, karena latar belakang sejarah Indonesia yang pernah dijajah oleh Belanda yang juga menganut sistem Kontinental. Setiap Negara yang menganut konsep *Anglo Saxon* maupun Eropa Kontinental selalu menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai tingkat tertinggi dalam sistem hukumnya.

Konsep *Rechtsstaat* juga dipelajari dari Julius Stahl ketika menggunakan istilah “negara hukum”. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan

4. Adanya peradilan administrasi negara untuk mengadili pelanggaran hukum oleh badan-badan negara atau pemerintahan (*onrechmatig overheidsdaad*).¹

Indonesia menerapkan tiga pilar kekuasaan dalam sistem ketatanegaraannya yaitu, Kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif dan Kekuasaan Yudikatif (Kekuasaan Kehakiman). Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang perubahan atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh Mahkamah Konstitusi.

Peradilan Tata Usaha Negara dalam sistem peradilan di Indonesia, bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara menurut pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut ketentuan Pasal (1) Angka 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 3.

5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) adalah berupa:

1. penetapan tertulis yang dikeluarkan pejabat/atau badan tata usaha;
2. berupa tindakan tata usaha berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku;
3. bersifat konkrit;
4. individual; dan
5. final artinya mempunyai akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²

Peradilan administrasi menjadi salah satu unsur penting dalam negara hukum dalam sistem hukum Indonesia, sebagai pengaruh dari sistem kontinental. Perbedaan pokok antara sistem hukum kontinental dan sistem hukum Anglo Saxon dalam praktek bernegara, seperti yang dikemukakan oleh Yuslim adalah peradilan administrasi. Berdasarkan uraian tersebut diatas maka segala sesuatu tindakan administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat harus berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Dalam Negara yang mengikuti sistem hukum kontinental mengenal peradilan administrasi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, sebaliknya dalam Negara dengan sistem Anglo Saxon tidak mengenal peradilan administrasi.³

Dalam konsep negara hukum keberadaan peradilan administrasi sebagai wadah untuk masyarakat dalam mencari keadilan yang dilatarbelakangi kewenangan pemerintah yang mana dalam menormakan segala dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Mewujudkan suatu

² Edi Pranoto, "Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini) Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara," *Spektrum Hukum* 16, no. 2 (2019): 93, <https://doi.org/10.35973/sh.v16i2.1298>.

³ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ed. Tarmizi, kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 71.

keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan tidak hanya bagi satu golongan tertentu atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat Indonesia.⁴

Peradilan Tata Usaha Negara dimaksudkan untuk memberikan rasa keadilan kepada orang-orang yang merasa dirugikan oleh KTUN, tetapi dalam beberapa kasus, keadilan itu tidak sepenuhnya dapat dicapai. Untuk mencegah hal ini terjadi, tentu seharusnya dilakukan pengujian dan pemeriksaan terhadap putusan hakim atau yang dikenal dengan eksaminasi putusan.

Eksaminasi merupakan proses penentuan benar tidaknya suatu naskah dalam arti yang sesuai atau tidaknya dengan keinginan dari penulis. Apabila dihubungkan dengan konteks eksaminasi terhadap produk peradilan (dakwaan, putusan) maka eksaminasi berarti melakukan pengujian atau pemeriksaan terhadap surat dakwaan (jaksa) atau putusan pengadilan(hakim).⁵

Kekuasaan berdasarkan peraturan hukum mengenai pemberian kekuasaan mengadili yang diberikan kepada suatu pengadilan, bukan kepada pengadilan lain adalah kompetensi absolut, dikatakan demikian karena kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek perkaranya.⁶

Sudikno Mertokusumo, mengungkapkan bahwa:

⁴ Fitria Zaky Arita, Elita Rahmi, "Pelaksanaan Fungsi Penyiaran Sebagai Implementasi Keterbukaan Informasi Publik Di Masa Pandemi COVID-19 Oleh TVRI Stasiun Jambi," *Jurnal of Administration Law 2* (2021): 71.

⁵ Aris Purnomo dan Wasingatu Zakiyah Emerson Yuntho, *Panduan Eksaminasi Publik*, ed. Febri Diansyah dan Donal Fariz, Cetakan Ke (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2011), 19.

⁶ Budi Aspani, "Kompetensi Absolut Dan Relatif Peradilan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.," *Solusi* 16, no. 3 (2018): 345, <https://doi.org/10.36546/solusi.v16i3.142>.

Wewenang mutlak atau kompetensi absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama maupun dalam lingkungan peradilan lain. Biasanya kompetensi absolut ini tergantung pada isi gugatan, yaitu nilai daripada gugatan. Wewenang mutlak ini disebut juga atribusi kekuasaan kehakiman.⁷

Pemberian kompetensi absolut kepada peradilan Tata Usaha Negara dalam pengujian penyalahgunaan wewenang terhadap putusan atau tindakan pejabat pemerintahan setelah adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam rapat paripurna pada 26 September 2014 dan diundangkan tepatnya pada 17 Oktober 2014. Secara umum, kehadiran UUAP ini akan mencapai tiga tujuan utama yaitu:

1. Reformasi birokrasi untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*);
2. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada warga negara dan aparatur pemerintah; dan
3. Memperkuat eksistensi Peratun.⁸

Ketentuan mengenai kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara diatur di dalam pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi:

⁷ R.Soegidjatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), 53.

⁸ Fauzi Syam, Sukanto Satoto, and Helmi Helmi, "Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang," *Undang: Jurnal Hukum* 6, no. 1 (2023): 198, <https://doi.org/10.22437/ujh.6.1.189-233>.

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

Hingga saat ini masih terdapat beragam pendapat para ahli yang mengatakan perihal Peradilan Tata Usaha Negara yang memiliki kompetensi absolut untuk menguji keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang. Pendapat ini mencakup pengaturan tentang objek, subjek dan pembatasan kompetensi absolut Peradilan untuk menguji penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dilakukan suatu penilaian ada atau tidak adanya unsur dari penyalahgunaan wewenang oleh PTUN sebagai kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Dalam pelaksanaan mengenai ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terkait penyalahgunaan wewenang, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma)

Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang sebagai bentuk upaya menyelesaikan perbedaan pandangan di kalangan para akademisi, praktisi hingga aparat penegak hukum (APH). Pasal 21 UUAP dinilai tidak selaras dengan ketentuan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Terhadap hal tersebut, terdapat beberapa pandangan yang berbeda.

Menurut Yulius, PTUN dan Pengadilan Tipikor memiliki kompetensi absolut yang berbeda, keduanya sama-sama dapat menguji perkara penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, Sahlan menyatakan bahwa kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam perkara tipikor merupakan kompetensi absolut PTUN, hal ini dikarenakan UU Pengadilan Tipikor diundangkan 29 Oktober 2009, sementara UU AP diundangkan pada 17 Oktober 2014 karena menggunakan asas preferensi hukum *lex posteriori derogate legi priori* yang berarti peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama.⁹

Sementara itu terkait objek dan subjek dalam permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang juga terdapat perdebatan seperti yang dijelaskan oleh Irvan Mawardi, permohonan pengujian menurut Pasal 21 UU AP bukanlah sengketa tata usaha negara yang selama ini sering dilakukan pengajuan ke PTUN. Dengan demikian, dalam permohonan

⁹ *Ibid*, 192.

pengujian tersebut tidak ada pihak termohon melainkan hanya objek termohon yaitu keputusan/tindakan pemohon. Sebaliknya, Romli Atmasasmita menyatakan bahwa mengenai objek permohonan pengujian menurut Pasal 21 UU AP luas dan dapat berupa surat penetapan tersangka yang diterbitkan instansi penyidik. Selanjutnya, mengenai adanya pembatasan kompetensi absolut PTUN yang dirumuskan di dalam pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 4 Tahun 2015, menyebutkan bahwa PTUN berwenang memeriksa permohonan penilaian ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Berdasarkan ketentuan tersebut maka menimbulkan pertanyaan apakah yang dimaksud sebelum adanya proses pidana tersebut ketika adanya pelaporan, penyelidikan atau penyidikan.

Salah satu putusan PTUN yang menarik untuk dikaji adalah Putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN. Dalam putusan tersebut, PTUN Medan mengabulkan gugatan Pemohon terkait perbuatan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara pada tingkat pertama dan membatalkan putusan PTUN Medan di tingkat Banding. Putusan ini menjadi penting untuk dikaji karena dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana PTUN melakukan pengujian terhadap perbuatan penyalahgunaan wewenang dan pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim dalam memutus perkara.

Pengadilan Tata Usaha Medan, memeriksa, memutus, serta menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada Tingkat Pertama yang dilaksanakan di gedung yang telah ditentukan untuk itu yaitu di Jalan Bunga Raya No. 18, Kelurahan Asam Kumbang, Kecamatan Medan Selayang, Kota Medan. Adapun pihak yang berperkara ialah Drs. Ahmad Fuad Lubis, Msi sebagai pemohon yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Biro Keuangan Daerah Sumatera Utara dan juga mantan Ketua Bendahara Umum Daerah (BUD) Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara pada Periode 2014 dan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara sebagai termohon.

Putusan dalam perkara ini bermula ketika Drs. Ahmad Fuad Lubis, Msi selaku pemohon ialah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang dirugikan atas tindakan yang dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara dalam mengeluarkan surat panggilan permintaan keterangan pada tanggal 31 Maret 2015 terhadap Drs. Ahmad Fuad Lubis, Msi selaku Ketua Bendahara Umum Daerah (BUD) Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, dimana isi panggilannya terkait dengan dugaan tindak pidana korupsi terkait dengan Dana Bantuan Sosial (BANSOS), Bantuan Daerah Bawah (BDB), Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tunggakan Dana Bagi Hasil (DBH) dan Penyertaan Modal pada jumlah BUMD pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Surat Perintah

Penyelidikan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara Nomor : Print-31/N.2/Fd.1/03/2015 tanggal 16 Maret 2015.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab XX Pasal 385 ayat (3) menyatakan bahwa aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di instansi Daerah kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum, 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.

Tindakan yang dilakukan oleh Kepala Kejaksaan merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan melampaui wewenang yang seakan telah menyatakan seseorang sebagai sasaran penyelidikan, sehingga diketahui arah dan target dari proses penyelidikan dimaksud dalam Objek Permohonan Pengujian Kewenangan. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka Drs. Ahmad Fuad Lubis, Msi sebagai Pejabat Pemerintahan yang dituju dan dirugikan kepentingannya atas tindakan Kepala Kejaksaan, mengajukan Permohonan Pengujian Kewenangan berdasarkan Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan membuat skripsi dengan judul: **“Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang (Studi Kasus Putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, untuk mempermudah dan memperjelas penelitian ini maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan objek permohonan pengujian di Pengadilan TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan?

2. Bagaimana kepastian hukum terkait eksaminasi putusan Pengadilan TUN Medan dengan nomor putusan 25/G/2015/PTUN-MDN?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan objek permohonan pengujian di Pengadilan TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui kepastian hukum terkait eksaminasi putusan Pengadilan TUN Medan dengan nomor putusan 25/G/2015/PTUN-MDN.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi dan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan serta tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti dan diharapkan dapat berguna bagi peneliti yang memiliki minat pada masalah yang sama dengan penelitian ini.

E. Kerangka Konseptual

Untuk memahami maksud yang terkandung dalam penulisan skripsi ini dan menghindari adanya penafsiran berbeda mengenai judul skripsi serta

memudahkan penulis dan pembaca maka dijelaskan beberapa mengenai pengertian terkait judul penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Putusan

Putusan pengadilan adalah keputusan yang dibuat oleh hakim di pengadilan tingkat pertama. Dengan demikian, tujuan akhir dari proses pemeriksaan perkara di Pengadilan Negeri adalah hakim mengeluarkan keputusan yang akan menyelesaikan perselisihan. Dalam mempertimbangkan hukum yang akan ditetapkan, hakim harus mengutamakan keadilan di atas kepastian hukum. Idealnya, putusan harus memuat tiga unsur yaitu:

- a. Keadilan;
- b. Kepastian hukum dan
- c. Kemanfaatan.

Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan putusan Hakim adalah suatu pernyataan yang oleh Hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau masalah antar pihak. Tidak hanya yang diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh Hakim di persidangan. Sebuah konsep putusan (tertulis)

tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh Hakim.¹⁰

2. Peradilan Tata Usaha Negara

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Menurut Koesoemahatmadja peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan terhadap perkara administrasi negara murni dan perkara perdata yang menyangkut administrasi negara yaitu perkara-perkara perdata sebagai akibat suatu perbuatan administrasi negara.¹¹ Riawan Tjandra mengemukakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul akibat adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak warga.

3. Putusan Nomor 25/G/2015/PTUN Medan

Putusan ini merupakan suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tentang pengujian perbuatan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Ketujuh (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2006), 158.

¹¹ Muhammad Kamil Akbar, "Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik," *Dharmasisya* 1, no. 1 (2020): 354.

Berdasarkan definisi-definisi yang telah dijabarkan di atas maka adapun yang dimaksud dengan judul skripsi ini adalah tentang analisis suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan tentang adanya dugaan perbuatan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan di Medan.

F. Landasan Teori

Untuk menghindari adanya kesalahan dalam penafsiran serta memberikan kemudahan dalam pemahaman mengenai isi penulisan skripsi ini, adapun landasan yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara. Menurut Prajudi Atmosudirjo, ada perbedaan antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif, yaitu diberikan oleh Undang-Undang atau diberikan kepada eksekutif dan administratif.¹² Sedangkan wewenang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Kewenangan yaitu hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Menurut Mirriam Budihardjo kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu

¹² Freedy Poernomo A'an Efendi, *Hukum Administrasi*, ed. Dessy Marliani Listianingsih, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 111.

yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu.¹³ Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh dari tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

a. Kewenangan atribusi

Menurut kamus istilah hukum, atribusi (*attributie*) mengandung arti pembagian kekuasaan, dalam kata *attributie van rechtsmacht*, diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (absolute competentie atau kom petensi mutlak), yang merupakan sebagai lawan dari *distributie van rechtmacht*." Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi tersebut merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan Dalam hal ini. Pembentuk undang-undang menentukan penguasa baru yang memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk pada kesempatan itu.¹⁴

¹³ Raffly Rilandi Puasa, Johny Lumolos, and Neni Kumayas, "Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro," *Jurnal Eksekutif* 1, no. 1 (2018): 4.

¹⁴ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, 59.

b. Kewenangan delegasi

Menurut Indroharto pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau Pejabat TUN yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atribusi kepada Badan atau Pejabat TUN lainnya. Jadi, delegasi didahului oleh suatu atribusi. Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Hadjon yang mengatakan kita berbicara tentang delegasi dalam hal ada pelimpahan atau penyerahan suatu kewenangan yang ada.¹⁵

c. Kewenangan mandat

Pemberi mandat diberi nama mandans, dan penerima mandate diberi nama mandataris. Dalam mandat, hanya sebagian wewenang yang diberikan dan yang terpenting adalah tanggung jawab atau pertanggungjawaban tetap pada si pemilik wewenang.¹⁶

2. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar dan tidak sewenang-wenang. John Rawls mengemukakan suatu ide dalam bukunya *A Theory of Justice* bahwa teori keadilan merupakan suatu metode untuk mempelajari dan menghasilkan keadilan.

¹⁵ Yuslim, 60.

¹⁶ Yuslim, 61.

John Rawls merumuskan keadilan dalam konsep umum adalah nilai-nilai sosial didistribusikan dengan setara kecuali distribusi tidak setara itu membawa keuntungan bagi semua orang artinya setiap orang harus mengambil manfaat dari ketidaksetaraan sosial apapun.¹⁷

3. Teori Kepastian Hukum

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian kepastian yaitu perihal (keadaan) pasti (sudah tetap), ketentuan, ketetapan sedangkan pengertian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Jadi kepastian hukum adalah ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh perangkat hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan atas hak dan kewajiban. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.¹⁸

Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni keadilan (*Gerechtigkeit*); Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*). “Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan

¹⁷ Karen Leback, *Teori-Teori Keadilan*, ed. Yudi Santoso (Bandung: Nusa Media, 2018), 58.

¹⁸ Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, 160.

sewenang- wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.¹⁹

Gustav Radbruch mengemukakan empat hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu : pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Sejatinya keberadaan asas ini dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenangwenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang harus sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Penciptaan dari kepastian hukum dalam peraturan

¹⁹ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Jurnal Crepido* 01, no. 01 (2019): 14, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/crepido/article/view/6325>.

perundang-undangan, merupakan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri.²⁰

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Berdasarkan judul dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dan agar dapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan jenis penelitian yuridis-normatif (metode penelitian hukum normatif). Menurut Soejono Soekanto penelitian normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian normatif dilakukan terhadap hal-hal sebagai berikut:

- a. Penelitian menarik asas hukum, dimana dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun tidak tertulis;
- b. Penelitian sistematik hukum, dimana dilakukan terhadap pengertian dasar sistematik hukum yang meliputi subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, maupun obyek hukum;
- c. Penelitian taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:
 - 1) Secara vertikal, di sini yang dianalisa adalah peraturan

²⁰ Fernando M Manulang, *Hukum Dalam Kepastian* (Bandung: Prakarsa, 2007), 93.

perundang-undangan yang derajatnya berbeda yang mengatur bidang yang sama;

2) Secara horizontal, di mana yang dianalisa adalah peraturan perundang-undangan yang sama derajat dan mengatur bidang yang sama.

d. Penelitian perbandingan hukum, di mana dilakukan terhadap berbagai sistem hukum yang berlaku di masyarakat;

e. Penelitian sejarah hukum, di mana dilakukan dengan menganalisa peristiwa hukum secara kronologis dan melihat hubungannya dengan gejala sosial yang ada.

2. Pendekatan yang digunakan

Terdapat 3 jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya tentang Penelitian Hukum menyatakan bahwa pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan atau isu hukum yang tengah dihadapi.²¹

Dalam hal ini peraturan perundang-undangan tersebut meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, ed. Suwito, Revisi (Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP, 2005), 133.

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Perma Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman beracara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. Pendekatan Perundang-Undangan adalah metode yang mengevaluasi semua peraturan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang ditangani.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya tentang Penelitian Hukum menyatakan bahwa pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus tersebut dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain. Yang menjadi kajian pokok dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai pada suatu putusan.²²

Pendekatan kasus ini dilakukan dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan kasus ini menggunakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Pada pendekatan kasus ini

²² *Ibid*, 134.

yang menjadi pokok bahasan yang akan diteliti adalah pertimbangan hakim dalam menyampaikan suatu putusan, sebagai bahan argumentasi yang digunakan penulis dalam memecahkan permasalahan atau isu hukum yang sedang diteliti oleh penulis.

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Menurut Peter Mahmud, “pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada”. Pendekatan konsep ini dilakukan melalui pendapat para ahli yang berkembang di bidang ilmu hukum. Pendekatan ini dilakukan dengan memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan terkait dengan penelitian yaitu melalui identifikasi dan menetapkan konsep dalam suatu kebijakan hukum.²³

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian normatif, maka bahan hukum yang dikumpulkan adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Adapun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini yaitu:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²³*Ibid*, 136.

- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009
- 4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa jurnal, hasil penelitian dan buku.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder yang berasal dari, skripsi, artikel-artikel, kamus hukum, kamus besar bahasa indonesia yang memberikan penjelasan dan pemaparan tentang bahan hukum primer dan sekunder yang terkait.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mengetahui gambaran secara umum mengenai penulisan skripsi ini, maka penulis menggambarkannya dalam bentuk rangkaian berupa kalimat

yang disusun secara sistematis. Adapun sistematika dari penulisan skripsi ini yaitu sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN TENTANG KONSEP PENYALAHGUNAAN WEWENANG, PERADILAN TATA USAHA NEGARA SERTA KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Pada bab ini penulis mengemukakan tinjauan umum mengenai hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian yang memberikan gambaran umum tentang pengujian penyalahgunaan wewenang oleh Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi definisi dari penyalahgunaan wewenang, definisi putusan serta kewenangan dari Pengadilan Tata Usaha Negara.

BAB III ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENGUJIAN PERBUATAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 25/G/2015/PTUN-MDN)

Bab ini berisikan jawaban dari rumusan masalah yang telah dirumuskan. Pada bab pembahasan ini peneliti akan menguraikan dan menjelaskan pendapat peneliti untuk kemudian dipahami oleh

pembaca dengan mudah terkait putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN. Kemudian peneliti juga akan menulis hasil penelitian sesuai fakta yang ada baik itu fakta yang bersumber dari sumber hukum yang terdiri dari Undang-Undang, buku dan putusan hakim yang berkaitan dengan Putusan tersebut.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab yang berisikan tentang kesimpulan yang didasarkan pada bab pembahasan dalam bentuk berupa jawaban atas masalah yang telah dirumuskan dan berisikan saran yang disusun berdasarkan kesimpulan atas pemikiran penulis terkait permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.