

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM**



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

TUGAS AKHIR

**Disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Hukum (S.H.)**

INDAH MASISKA

B10019153

Pembimbing :

Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H., M.Hum

Fitria, S.H., M.H

JAMBI

2024

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM**

PERSETUJUAN TUGAS AKHIR

Skripsi ini diajukan oleh

Nama Mahasiswa : **INDAH MASISKA**

Nomor Induk Mahasiswa : **B10019153**

Program Kekhususan : **Hukum Administrasi Negara**

Judul Skripsi : **ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN
TATA USAHA NEGARA DALAM
PENGUJIAN PERBUATAN
PENYALAHGUNAAN WEWENANG
(STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR
25/G/2015/PTUN-MDN)**

**Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah ini
untuk dipertahankan di hadapan Tim Penguji Fakultas Hukum
Universitas Jambi**

Jambi, 20 Juni 2024

Pembimbing I

Pembimbing II

**Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H., M.Hum
NIP. 196604011994122001**

**Fitria, S.H., M.H
NIP. 197808312006042001**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM**

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Skripsi ini diajukan oleh

Nama Mahasiswa : **INDAH MASISKA**
Nomor Induk Mahasiswa : **B10019153**
Program Kekhususan : **Hukum Administrasi Negara**
Judul Tugas Akhir : **ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TATA
USAHA NEGARA DALAM PENGUJIAN
PERBUATAN PENYALAHGUNAAN
WEWENANG (STUDI KASUS PUTUSAN
NOMOR 25/G/2015/PTUN-MDN)**

**Tugas Akhir ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Fakultas
Hukum Universitas Jambi, Pada Tanggal
Dan dinyatakan LULUS**

TIM PENGUJI

NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
Latifah Amir, S.H., M.H	Ketua Tim Penguji
Rustian Mushawirya, S.H., M.H	Sekretaris
Dr. Fauzi Syam, S.H., M.H	Penguji Utama
Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H., M.Hum	Anggota
Fitria, S.H., M.H	Anggota

**Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi**

**Dr. Usman, S.H., M.H.
NIP. 196405031990031004**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Tugas Akhir ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik Sarjana, baik di Universitas Jambi maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Pembimbing Tugas Akhir.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau dipublikasikan orang lain secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi.

Jambi, 20 Juni 2024
Yang membuat pernyataan

Indah Masiska
NIM. B10019153

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis ucapkan kepada Allah SWT, sang pemilik alam semesta serta segala isinya yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Sholawat beserta salam Penulis haturkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Fakultas Hukum Universitas Jambi dengan judul **“Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang (Studi Kasus Putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN)”**.

Dalam penulisan skripsi ini tentunya tidak terlepas dari segala bentuk dukungan dan arahan serta bimbingan dan masukan-masukan yang diberikan oleh berbagai pihak kepada Penulis. Untuk itu, maka dalam kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof . Dr. Helmi, S.H. M.H. Rektor Universitas Jambi.
2. Dr. Usman, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi.
3. Dr. Muskibah, S.H., M.Hum. Wakil Dekan I Bidang Akademik, Kerjasama dan Sistem Informasi Fakultas Hukum Universitas Jambi, Dr. Umar Hasan, S.H., M.H. Wakil Dekan II Bidang Umum, Perencanaan dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Jambi. Dr. A. Zarkasih, S.H., M.Hum. Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Jambi.

4. Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H., M.Hum. Dosen Pembimbing I yang telah membimbing dan memberikan arahan yang sangat baik kepada Penulis selama melakukan penulisan skripsi ini sehingga Penulis mampu untuk menyelesaikan dengan baik.
5. Fitria, S.H., M.H. Dosen Pembimbing II yang telah membimbing dan memberikan arahan yang sangat baik kepada Penulis selama melakukan penulisan skripsi ini sehingga Penulis mampu untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
6. Latifah Amir, S.H., M.H, Rustian Mushawirya S.H., M.H dan Dr. Fauzi Syam S.H., M.H. Tim Penguji ujian seminar proposal sampai ujian skripsi Penulis.
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah memberikan ilmu yang sangat berharga kepada Penulis selama melaksanakan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jambi.
8. Bapak dan Ibu Staff Administrasi dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Jambi.
9. Papa tercinta, Duiswandi. Terima kasih selalu berjuang untuk kehidupan Penulis yang layak, meskipun beliau tidak sempat merasakan pendidikan sampai bangku perkuliahan, namun beliau berhasil membuktikan hingga Penulis menyelesaikan pendidikan hingga sarjana.
10. Mama tercinta, Nuraini. Terima kasih sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada beliau atas segala bentuk dukungan dan doa beliau selama ini. Mustahil Penulis mampu melewati semua ini tanpa adanya doa yang tiada

hentinya untuk Penulis, ridho dan dukungan serta kasih sayang beliau dari awal hingga akhir penulisan skripsi ini.

11. Adik tersayang, M.Hilal. Yang memberikan dukungan dan semangat untuk penulis.
12. Seluruh keluarga besar yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang selalu mendoakan keberhasilan penulis.
13. Para sahabat Penulis yang telah setia membantu dan menemani dalam setiap proses penyelesaian skripsi ini, Agnistiya Della Cristanto, Anisa Wydy Nengtyas, Kirana Amelinia Oktaviani dan semua teman-teman yang ikut serta membantu dan memotivasi Penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-Nya.

Dalam penulisan skripsi ini Penulis menyadari masih banyak kekurangan dan oleh karena itu, Penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk kesempurnaan skripsi ini. Semoga Allah SWT membalas segala nikmat kasih karunia dan bimbingannya untuk semua pihak yang telah membantu dan ikut berpartisipasi dalam penulisan skripsi ini. Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat baik untuk Penulis sendiri maupun setiap orang yang membaca skripsi ini, Aamiin.

Jambi, 20 Juni 2024
Penulis

Indah Masiska
NIM. B10019153

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai hasil putusan hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Medan pada tahun 2015 dengan Nomor Putusan: 25/G/2015/PTUN-MDN. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaturan terkait objek permohonan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Adapun pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah terkait objek permohonan pengujian di Pengadilan Tata Usaha Negara yang menimbulkan kekeliruan dan mengakibatkan multitafsir sehingga tidak adanya kepastian hukum didalamnya. Guna menjawab permasalahan tersebut, Penulis menggunakan metode penelitian yuridis-normatif dengan, pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan terkait objek permohonan yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara telah diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) Perma 4/2015 yaitu setelah adanya hasil Pengawasan yang dilakukan oleh APIP. Berdasarkan hasil putusan hakim PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN menimbulkan kekeliruan dan mengakibatkan multitafsir sehingga tidak adanya kepastian hukum karena Hakim PTUN Medan dalam pertimbangannya menggunakan dasar pengujian penyalahgunaan wewenang yang seharusnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, bukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci : *Penyalahgunaan wewenang, putusan, pengadilan Tata Usaha Negara*

ABSTRACT

This research discusses the results of the judge's decision at the Medan State Administrative Court in 2015 with Decision Number: 25/G/2015/PTUN-MDN. The aim of this research is to find out and analyze how the regulations regarding the object of the application at the State Administrative Court are regulated. The main problem in this research is related to the object of the request for review at the State Administrative Court which gives rise to errors and results in multiple interpretations so that there is no legal certainty in it. In order to answer this problem, the author uses a juridical-normative research method with a statutory approach, a case approach and a conceptual approach. The legal materials used in this research are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The results of this research show that the regulations regarding the object of the application submitted to the State Administrative Court have been regulated in Article 2 paragraph (2) of Perma 4/2015, namely after the results of supervision carried out by APIP. Based on the results of the Medan PTUN judge's decision Number 25/G/2015/PTUN-MDN, it creates errors and results in multiple interpretations so that there is no legal certainty, because the Medan PTUN Judge in his considerations used the basis for testing abuse of authority which should be the State Administration Law and the PTUN Law, not the Regional Government Law.

Keywords: *abuse of authority, decision, State Administrative Court*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kerangka Konseptual	12
F. Landasan Teori	15
G. Metode Penelitian	20
H. Sistematika Penulisan	24
BAB II TINJAUAN TENTANG KONSEP PENYALAHGUNAAN WEWENANG, PERADILAN TATA USAHA NEGARA SERTA KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	27
A. Penyalahgunaan Wewenang	27
1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang	27
2. Unsur-Unsur Penyalahgunaan Wewenang	27
B. Pengujian Penyalahgunaan Wewenang	29
1. Kewenangan PTUN dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang	29
2. Mekanisme Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh PTUN	33
C. Putusan PTUN dalam Pengujian Pembuatan Penyalahgunaan Wewenang ..	35
1. Karakteristik PTUN	35

BAB III ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENGUJIAN PERBUATAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 25/G/2015/PTUN- MDN).....	39
A. Pengaturan objek permohonan di Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan	39
B. Kepastian hukum terkait eksaminasi putusan PTUN Medan Nomor 25/G/PTUN-MDN	48
BAB IV PENUTUP	56
A. Kesimpulan	56
B. Saran	57
DAFTAR PUSTAKA	58

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.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG KONSEP PENYALAHGUNAAN
WEWENANG, PERADILAN TATA USAHA NEGARA SERTA
KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

A. Konsep Penyalahgunaan Wewenang

1. Definisi Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang terjadi ketika badan dan/atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang menyimpang atau berbeda dari maksud diberikannya wewenang.²⁴ Penyalahgunaan wewenang adalah tindakan menggunakan wewenang yang diberikan secara berlebihan, mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang. Penyalahgunaan wewenang dapat dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) menurut Philipus M. Hadjon adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

2. Unsur-Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan hukum administrasi negara, sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Kewenangan didalamnya terkandung hak dan kewajiban. Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas,

²⁴ A'an Efendi, "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Yudisial* 12, no. 3 (2019): 334, <https://doi.org/10.29123/jy.v12i3.380>.

berdasarkan prinsip ini tersirat wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.²⁵

Pengertian penyalahgunaan wewenang ada 3 (tiga) bentuk, sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Jean Rivero dan Prof Waline, sebagai berikut:²⁶

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan itu diberikan oleh undang-undang atau peraturan lain.
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tersebut, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Unsur penyalahgunaan wewenang terdiri atas: melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Adapun

²⁵ Bherly Adhitya Rorong, "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Publik Dalam Melakukan Diskresi Dikaji Menurut UU No 30 Tahun 2014," *Journal of Lex Administratum* 8, no. 1 (2020): 79.

²⁶ Aju Putrijanti and Lapon Tukan Leonard, "Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 7, no. 1 (2019): 113, <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.605>.

klasifikasi dari masing-masing unsur dalam penyalahgunaan wewenang tersebut adalah:

a. Melampaui wewenang

Melampaui wewenang (*excess of power* atau *excès de pouvoir*) merupakan tindakan yang melebihi batas wewenang yang berakibat pada tidak sahnya tindakan hukum yang dilakukan, serta tujuan dari wewenang tersebut tidak dapat tercapai karena tindakan dan keputusan yang dilakukan tidak memiliki dasar kewenangan.

b. Mencampuradukkan wewenang

Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

c. Bertindak sewenang-wenang

Bertindak sewenang-wenang (*abuse de droit*) dapat diartikan sebagai penggunaan wewenang dalam bentuk hak serta kekuasaan, melebihi apa yang seharusnya dilakukan dan berakibat pada tindakan dan keputusan yang dilakukan bertentangan dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

B. Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

1. Kewenangan PTUN dalam Pengujian Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang

Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara, menurut Koesoemahatmadja ialah peradilan terhadap perkara administrasi negara murni dan perkara perdata yang menyangkut administrasi negara yakni perkara-perkara perdata sebagai akibat dari perbuatan administrasi Negara. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dikatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Kewenangan Peradilan adalah suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa.²⁷

Kompetensi relatif Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No 51 tahun 2009 menyatakan:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.

²⁷ Bob Humisar Simbolon, "Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Dharmasiswa* 2, no. 2 (2022): 883.

- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Pada saat ini Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia baru terdapat di 28 Propinsi dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru terdapat 4 yaitu PT.TUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makassar sehingga wilayah hukum PTUN meliputi beberapa kabupaten dan kota. Sedangkan PT.TUN wilayah hukumnya meliputi beberapa provinsi, seperti PTUN Jakarta yang meliputi wilayah kota yang ada di Daerah khusus ibukota Jakarta Raya sedangkan PT.TUN Jakarta meliputi beberapa Provinsi yang ada di pulau Kalimantan, Jawa Barat dan DKI.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak yang bersengketa yaitu Penggugat dan Tergugat diatur tersendiri dalam pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009 yang menyebutkan:

- a. Tempat kedudukan Tergugat;
- b. Tempat Kedudukan salah satu Tergugat;
- c. Tempat kediaman Penggugat diteruskan ke Pengadilan tempat kedudukan Tergugat;
- d. Tempat kediaman Penggugat, (dalam keadaan tertentu berdasarkan Peraturan Pemerintah);

- e. PTUN Jakarta, apabila tempat kediaman Penggugat dan tempat kedudukan Tergugat berada diluar negeri;
- f. Tempat kedudukan Tergugat, bila tempat kediaman Penggugat di luar negeri dan tempat kedudukan Tergugat di dalam negeri.

Kewenangan untuk mengadili suatu perkara berdasarkan objek, materi, atau pokok sengketa dikenal sebagai kompetensi absolut suatu badan pengadilan. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking) yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat TUN adalah yang menjadi subjek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.²⁸

Kompetensi absolut Pengadilan TUN diatur dalam Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan: Sengketa 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, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat

²⁸ *Ibid*, 884–85.

dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Mekanisme Pengujian Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang oleh PTUN

Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang oleh PTUN didasari pada ketentuan Pasal 2 PERMA No. 4 Tahun 2015. Ketentuan tersebut memberikan ketentuan bahwa prosedur pengujian unsur penyalahgunaan wewenang oleh PTUN diberikan batasan yaitu setelah adanya hasil pengawasan APIP dan sebelum adanya proses pidana.

PERMA No. 4 Tahun 2015 menegaskan bahwa pada pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pemeriksaan persidangan tidak melalui proses dismissal maupun pemeriksaan persiapan. Hal tersebut mengingat PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang hanya diberi kewenangan untuk memutus permohonan paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diajukan. Terhadap keberatan atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, PERMA No. 4 Tahun 2015 memberikan kesempatan kepada Pemohon (Badan atau Pejabat Pemerintahan) untuk melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut bersifat final dan mengikat.

Sebelum perkara penyalahgunaan wewenang diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara maka berdasarkan pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara memberikan kewenangan

atribusi kepada APIP untuk melakukan pengawasan. Hasil pengawasan yang dilakukan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yaitu :

- a. tidak terdapat kesalahan,
- b. terdapat kesalahan administratif;
- c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Dijelaskan secara rinci dalam Pasal 20 UUAP bahwa hasil pengawasan APIP terbagi atas 3 (tiga) yaitu tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, dan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika terdapat kesalahan administratif ditindaklanjuti dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Adapun kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan tidak terdapat penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada badan pemerintah. Tetapi jika kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena adanya penyalahgunaan wewenang, pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan.

Setelah hasil pengawasan APIP diterbitkan, UUAP tidak mengatur mengenai batasan waktu pengajuan permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN. Sementara Pasal 20 UUAP mengatur jika hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan

administratif yang menimbulkan kerugian negara, jangka waktu pengembalian kerugian keuangan negara paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan APIP. Begitu juga Pengaturan lebih lanjut atas ketentuan Pasal 20 UUAP mengenai tata cara pengembalian kerugian keuangan belum ada.

Pasal 20 UUAP tidak mengatur mengenai penundaan kewajiban pengembalian kerugian keuangan apabila seorang Badan atau Pejabat Pemerintahan mengajukan upaya permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN karena merasa dirugikan oleh hasil Pengawasan APIP tersebut.

C. Putusan PTUN dalam Pengujian Pebuatan Penyalahgunaan Wewenang

1. Karakteristik Putusan PTUN

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia putusan diartikan dengan kesudahan; pengabsahan; sesudah yang telah ditentukan setelah dipertimbangkan, dipikirkan; hasil memutuskan. Putusan adalah hasil atau kesimpulan hakim terhadap suatu perkara yang telah dipertimbangkan dengan matang. Sudikno Mertokusumo mengartikan putusan sebagai suatu pernyataan oleh hakim sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu dan diucapkan di dalam persidangan yang terbuka untuk umum

dengan tujuan untuk menyelesaikan perkara atau sengketa antara pihak yang berperkara.²⁹

Dalam mempertimbangkan hukum yang akan ditetapkan, hakim harus mengutamakan keadilan di atas kepastian hukum. Putusan Hakim tentu harus berkualitas dan mencerminkan profesionalisme lembaga peradilan. Hal tersebut akan mudah diukur ketika putusan telah memenuhi tiga tujuan hukum yakni:

a. Keadilan

Tujuan hukum dalam rangka mencapai suatu keadilan adalah unsur filosofis. Setiap para pencari keadilan tentu mengharapkan keadilan dari setiap sengketa yang diselesaikan melalui persidangan. Tentu bukan hanya sekedar aspek formalistik, namun harus mengedepankan aspek kemanusiaan yang lebih luas dan komprehensif.

Mencapai putusan yang berkeadilan tidak hanya bersandar pada pertimbangan semata (*ratio decidendi*) namun juga mendasar pada *emanasi* (ajaran yang terpancar dan berasal dari Tuhan). Artinya bahwa adanya petunjuk Allah SWT. Sehingga tujuan mencapai keadilan merupakan fungsi implementatif terhadap keadilan Tuhan. Sedangkan dalam suatu norma bersifat korektif dan tidak melanggar ketentuan dari apa yang sudah digariskan;

b. Kepastian Hukum

²⁹ Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Agama*, Cetakan ke (Jakarta: Kencana, 2016), 306.

Kepastian hukum lebih dikenal sebagai aspek normative. Aliran *positivistic* cenderung mengedepankan peraturan dan kepastian hukum. Hukum dimaknai sebagai peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi, jika ada yang melanggarnya akan berakibat diambilnya tindakan berdasarkan hukum tertentu.

Sehingga dalam menerapkan suatu norma dalam putusan dianggap sangatlah penting dan tentu menggunakan cara yang baik dalam penerapannya.

c. Kemanfaatan

Bagaimana suatu putusan hakim dapat berguna bagi masyarakat khususnya para pencari keadilan. Unsur sosiologis menjadi dasar terhadap tujuan dari kemanfaatan hukum. Sehingga hukum akan dinilai baik jika akibat adanya hukum tersebut setelah diterapkan akan memperoleh hasil kebaikan dan kebahagiaan.

Putusan hakim juga harus ideal dalam memenuhi syarat teoritis dan syarat praktis. Maksudnya bahwa dalam secara teori dapat diuji dan dipertanggungjawabkan akan kebenarannya. Sedangkan secara praktis tentu hakim harus bersandar pada hukum acara tertentu sehingga sesuai dengan kebutuhan praktis di persidangan.

Putusan pada dasarnya merupakan proses ilmiah dengan Majelis Hakim sebagai poros utamanya. Majelis Hakim memegang peran sentral dalam membuat putusan atas memutus sengketa yang sedang ditanganinya. Tentu dalam penerapan hukum dalam putusan mengacu pada kerangka fikir yang terbangun secara sistematis

BAB III

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

A. Pengaturan Objek Permohonan Pengujian Di Pengadilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Peradilan Tata Usaha Negara, juga dikenal sebagai Peratun, adalah lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Peran Peratun semakin penting untuk melaksanakan fungsi peradilan bersama dengan fungsi pengawasan untuk memastikan bahwa hak sebagai warga negara dilindungi dan terpenuhi, dan penegakan hukum administrasi negara dalam kerangka negara hukum.

Pasal 2 dan 49 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun membatasi kompetensi absolut, termasuk pengertian keputusan tata usaha negara yang dapat digugat di Peratun, dan Pasal 49 membatasi kewenangan Peratun untuk memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan keputusan TUN yang dikeluarkan dalam kondisi tertentu.

Mengenai kompetensi absolut ada 2 (dua) pendapat, yaitu pandangan dalam arti luas yang menyebutkan bahwa kompetensi absolut meliputi segala tindakan hukum pemerintah baik tertulis maupun tidak tertulis, sengketa yang bersifat ekstern maupun intern. Pandangan dalam arti sempit, menyatakan kompetensi absolut terbatas pada keputusan tata usaha negara secara tertulis

dan bersifat ekstern saja. Pandangan dalam arti luas yang menyebutkan kompetensi absolut meliputi segala tindakan hukum pemerintah.³⁰

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

1. Subjek

Salah satu isi dari unsur-unsur peradilan pada umumnya mengharuskan adanya para pihak di dalam suatu sengketa. Dalam perkara administrasi, akan terdapat subyek selaku pihak yang bersengketa, yang dapat dibedakan secara intern dan secara ekstern dan salah satunya haruslah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dikatakan secara intern karena sengketa tersebut terjadi antara dua pihak yang sama-sama termasuk administrasi negara yang pada umumnya merupakan persoalan kompetensi. Sedangkan sengketa secara ekstern itu terjadi antara administrasi negara dan rakyat yang disebabkan oleh ketetapan.

2. Objek

Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 4 Tahun 2015 tentang pedoman beracara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang menyebutkan bahwa

³⁰ Aju Putrijanti and Lapon Tukan Leonard, "Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang" *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 7, no. 1 (2019): 112, <https://doi.org/10.29303/ius.v7i1.605>.

pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum adanya proses pidana.

Dalam Pasal 2 ayat (2) Perma Nomor 4 Tahun 2015 tentang pedoman beracara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang berbunyi: “Pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus penilaian permohonan setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah”. Objek permohonan yang telah disebutkan di dalam Pasal 2 ayat (2) Perma Nomor 4 Tahun 2015 tersebut menggunakan istilah “setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah”.

Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan istilah “setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah” bertentangan dengan asas kejelasan rumusan yang mana bahwa kata tersebut menyebabkan banyak interpretasi dalam pelaksanaannya. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah 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.

Penggunaan kata “setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah” ini dapat dimaknai bahwa yang menjadi objek permohonan pengujian dalam Pasal 2 ayat(2) Perma Nomor 4 Tahun 2015

tersebut diatas dapat berupa keputusan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) APIP, keputusan tindak lanjut dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, keputusan tindak lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) APIP yang diterbitkan APH dan keputusan pemohon itu sendiri.

UUAP memberikan kewenangan kepada APIP untuk melakukan pengawasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi :

1. Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
2. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. tidak terdapat kesalahan;
 - b. terdapat kesalahan administratif; atau
 - c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
3. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
5. Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
6. Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Berdasarkan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, APIP terdiri atas BPKP, Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Aparat pengawasan intern pemerintah melakukan pengawasan intern melalui:

1. Audit adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional

berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.

- a. Audit kinerja merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas.
 - b. Audit dengan tujuan tertentu mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja.
2. Reviu adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.
 3. Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.
 4. Pemantauan adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
 5. kegiatan pengawasan lainnya berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Pasal 2 ayat (1) Perma No 4 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pemohon dapat mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebelum ada proses pidana. Penjelasan pasal tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud sebelum ada proses pidana, batasan apa yang dimaksud proses pidana.

Dalam frasa “ sebelum ada proses pidana” Pasal 2 ayat (1) PERMA No 4 Tahun 2015 menimbulkan pertanyaan, apabila terhadap perkara tersebut sudah diperiksa sesuai ketentuan hukum pidana, maka tidak perlu diperiksa sesuai ketentuan hukum administrasi, dan apakah proses penegakan hukum administrasi negara menduduki tempat kedua setelah hukum pidana.

Peraturan perundangan yang menjadi dasar hukum timbulnya Perma No 4 Tahun 2015 adalah UU AP, sementara pemeriksaan perkara tindak pidana korupsi berdasarkan UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menunjukkan bahwa keduanya merupakan peraturan perundangan sesuai Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jadi memiliki kedudukan yang sama sejajar. Hal penting lainnya yang dikemukakan yaitu perlu dipahami dasar filosofi Pasal 21 UU AP yaitu untuk menjembatani pergesekan antara hukum pidana dan hukum

administrasi negara, serta perlu dirumuskan kembali isi Perma terkait, agar pemerintahan yang bersih dan baik dapat tercapai.

Dikemukakan oleh Yulius, bahwa dalam konteks pengujian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang, tidak perlu diperdebatkan, karena perluasan makna penyalahgunaan wewenang sudah menjadi norma dalam UU AP, yang harus dijalankan, karena undang-undang berdasarkan asas legalitas mengikat umum karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yaitu Presiden dan DPR.³¹

Dalam hal yang berkaitan antara jabatan dan pejabat administrasi negara, pertama harus diperhatikan adalah memeriksa hubungan antara jabatan atau pejabat administrasi negara dengan hukum administrasi negara, kedua, baru dapat dilaksanakan pemeriksaan menurut hukum lain. Hal tersebut didasarkan bahwa hukum administrasi negara sebagai hukum yang mandiri dan memiliki sistem, metode pelaksanaan dan penegarakan sendiri yang tidak boleh dicampur adukkan dengan hukum lain.

Pasal 53 ayat (2) huruf b UU Peratun mengatur mengenai syarat materiil pengajuan gugatan, yang sebenarnya merupakan dasar pembatalan disebut penyalahgunaan wewenang, sedangkan untuk huruf c, dasar pembatalan sering disebut larangan berbuat sewenang-wenang. Isi Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c diubah sehingga menempatkan AUPB sebagai dasar untuk mengajukan gugatan dengan melihat UU No 28 Tahun 1999 tentang

³¹ *Ibid.*

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalisme, profesionalisme dan akuntabilitas.

Romli Atmasasmita merujuk pada negara Uni Eropa yang menurut Oswald Jansen ada 2 pandangan yang mengakui keberadaan sanksi administrasi tidak mengenyampingkan sanksi pidana atau disebut “*low degree of differentiation*” dan pandangan bahwa keberadaan sanksi administrasi harus dipisahkan tegas dari sanksi pidana atau disebut “*high degree of differentiation*”, sebaiknya diberikan hak preferensi kepada Peratun untuk memeriksa dan mengadili pejabat pemerintah, sebelum pengadilan tipikor memeriksa dan mengadili pejabat tersebut dalam kasus korupsi.

Sesuai isi Pasal 21 UU AP, memberi perluasan kompetensi Peratun, yang sebelumnya tidak diatur dalam UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Formulasi rumusan Pasal 21 UU AP jo Pasal 1 Perma No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, secara jelas menyebutkan bahwa permohonan diajukan ke Peratun, hal ini menegaskan bahwa penyelesaian secara hukum administrasi negara adalah yang utama.

Dalam hal ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi, penyelesaian melalui hukum pidana tidak lagi menjadi tujuan utama. Sesuai dengan sistem hukum *Civil Law* yang

menganut “*duality of jurisdiction*” yaitu memisahkan jenis peradilan berdasarkan kompetensi absolut, peran yurisprudensi adalah penting sebagaimana di Perancis, Belanda. Peran Mahkamah Agung sangat penting karena hukum administrasi pada dasarnya lebih banyak bersifat hukum yurisprudensial. Hal yang berbeda dengan negara dengan sistem hukum *Common Law* yang menganut “*unity of jurisdiction*”, bahwa kompetensi mengadili tidak menjadi problematika, karena hanya ada peradilan umum dan tidak ada lingkungan peradilan lain. Penjelasan di atas, sesuai dengan kompetensi Peradilan Administrasi di Inggris, yang tidak meletakkan Administrative Tribunal di bawah kekuasaan Mahkamah Agung atau *Supreme Court*.

B. Analisis Pertimbangan Hakim dalam Putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN

1. Pemenuhan Unsur-Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Objek Permohonan Pengujian Kewenangan dalam permohonan ini adalah pemanggilan permintaan keterangan terkait dengan dugaan tindak pidana korupsi terkait dengan Dana Bantuan Sosial (Bansos) Bantuan Daerah Bawahan (BDB) Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tunggakan Dana Bagi Hasil (DBH) dan penyerta Modal pada sejumlah 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 terhadap Mantan Ketua Bendahara Umum Daerah (BUD)

Pemprov Sumut untuk selanjutnya disebut sebagai objek pengujian kewenangan.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah mengatur secara tegas dan jelas mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam pemanggilan permintaan keterangan terkait dengan dugaan tindak pidana korupsi terkait dengan Dana Bantuan Sosial (Bansos), Bantuan Daerah Bawahan (BDB), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), tunggakan Dana Bagi Hasil (DBH) dan penyertaan Modal pada sejumlah 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 tersebut.

Dalam perkara Putusan PTUN Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN hakim PTUN Medan menilai dan memberikan pertimbangan hukum diantaranya:

1. Dalam Eksepsi

- a. Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

- b. Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 (dua) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.
- c. Menimbang bahwa selanjutnya dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif.
- d. Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas menurut pendapat majelis hakim bahwa termohon dalam menerbitkan objek permohonan sedang melaksanakan fungsi pemerintahan.
- e. Menimbang bahwa objek permohonan dalam sengketa ini adalah keputusan termohon untuk diuji ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berupa Panggilan permintaan keterangan Nomor : B – 473/N.2.5/Fd.1/03/2015 Tanggal 31 Maret

2015 terhadap Pemohon selaku Mantan Ketua Bendahara Umum Daerah (BUD) Pemprov Sumut.

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

Majelis hakim PTUN Medan dalam pertimbangannya menyimpulkan bahwa termohon melakukan fungsi pemerintahan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UUAP dan Pasal 1 angka 18 saat menerbitkan objek permohonan. Oleh karena itu, PTUN Medan memiliki wewenang untuk memeriksa kasus penyalahgunaan wewenang tersebut.

2. Dalam Pokok Perkara

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

Mencermati pertimbangan tersebut, hakim PTUN Medan menggunakan peraturan perundang-undangan lain, namun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam pengujian penyalahgunaan wewenang seharusnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, bukan Undang-Undang

Pemerintahan Daerah. Dalam menjatuhkan putusan, kebenaran hukum tidak dapat ditafsirkan semata-mata sebagai kebenaran undang-undang, tetapi harus dipahami sebagai kebenaran prinsip keadilan yang mendasari undang-undang.

Berdasarkan pertimbangannya, Hakim PTUN Medan menggunakan Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar pengujian penyalahgunaan wewenang yang mana seharusnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, bukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam proses membuat keputusan, kebenaran hukum harus dipahami sebagai kebenaran prinsip keadilan yang mendasari undang-undang, bukan hanya undang-undang itu sendiri. Oleh karena itu, permohonan tersebut seharusnya dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard* atau *NO*).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN yang telah diputuskan oleh Majelis Hakim tersebut kemudian diajukan banding oleh Kejaksaan. Kejaksaan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi TUN Medan dengan nomor putusan PTTUN Medan Nomor 176/B/2015/PTTUN-MDN dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN dinyatakan batal. "Membatalkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Medan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN tertanggal 7 Juli 2015, yang dimohonkan banding".

Berdasarkan pertimbangan hakim dalam putusan tersebut diatas tidak sesuai dengan asas kepastian hukum. Adapun makna dari kepastian hukum yakni, adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan, sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.

2. Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keputusan Tata Usaha Negara adalah objek sengketa Tata Usaha Negara yang di keluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara seperti yang tercantum di dalam pasal 1 angka 10 UU PTUN.

AUPB sebagai pedoman bagi pejabat pemerintahan untuk membuat keputusan yang bersifat publik dan juga sebagai pertimbangan hakim untuk memutuskan apakah pejabat pemerintahan terindikasi menyalahgunakan kewenangan mereka. Koentjoro Purbopranoto menyatakan AUPB sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum terdiri dari dua bagian: yang pertama bersifat hukum material dan yang kedua bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan, dan ini menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali atau mengubah suatu keputusan untuk kerugian yang berkepentingan.
- b. Asas keseimbangan, mengatakan bahwa ada keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan pegawai.
- c. Asas kesamaan, Pemerintah atau administrasi harus bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah
- d. Asas bertindak cermat, yang mengatakan bahwa badan pemerintahan harus bertindak dengan cara yang sama dalam kasus yang sama.
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan;
- f. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan,
- g. Asas permainan yang layak;
- h. Asas keadilan dan kewajiban,
- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar,
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal;
- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi;

1. Asas kebijaksanaan.³²

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk memutuskan keputusan TUN yang dibuat oleh badan atau pejabat TUN yang disengketakan oleh seseorang atau badan hukum perdata. Jika keputusan tersebut menyebabkan kerugian kepada seseorang atau badan hukum, maka keputusan tersebut dapat diajukan ke Pengadilan TUN.

Seperti pada kasus dalam penelitian ini bahwa pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh hakim PTUN ditinjau dari prinsip dan norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dalam hukum administrasi adalah tidak tepat karena dalam pertimbangannya hakim PTUN tidak sesuai dengan asas kepastian hukum. Adapun makna dari kepastian hukum yakni, adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan, sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.

³² Rorong, "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Publik Dalam Melakukan Diskresi Dikaji Menurut UU No 30 Tahun 2014," *Journal of Chemical Information And Modelling* 53, no.9: 77–78.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dari penulisan skripsi yang dilakukan oleh penulis yang berjudul Eksaminasi Terhadap Putusan Pengadilan TUN Medan Nomor: 25/G/2015/PTUN-MDN, maka dapat ditarik kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) menjadi dasar hukum bagi Peratun untuk memeriksa penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. Untuk dapat melaksanakan isi Pasal 21 UUAP, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Mengenai objek permohonannya disebutkan di dalam Pasal 2 ayat (2) Perma Nomor 4 Tahun 2015, namun dalam Perma tersebut tidak menjelaskan secara rinci mengenai objek permohonan pengujian di PTUN, hanya menggunakan istilah kata “setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah” yang menimbulkan multiftafsir. Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan istilah tersebut bertentangan dengan asas kejelasan rumusan yang mana bahwa kata tersebut menyebabkan banyak interpretasi dalam pelaksanaannya.
2. Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh hakim PTUN Medan dalam putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-MDN adalah tidak tepat karena Hakim PTUN Medan dalam pertimbangannya menggunakan

dasar pengujian penyalahgunaan wewenang seharusnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, bukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pertimbangan hakim dalam putusan tersebut diatas tidak ada kepastian hukum. Adapun makna dari kepastian hukum yakni, adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif dan dapat dilaksanakan.

B. Saran

1. Keterbatasan dalam pengaturan objek permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN menimbulkan keambiguan dalam pelaksanaannya, perlunya kejelasan dalam pengaturan terkait hal tersebut terutama seperti yang telah disebutkan di dalam Pasal 2 ayat (2) Perma Nomor 4 Tahun 2015, dalam Perma tersebut tidak menjelaskan secara rinci mengenai objek permohonan pengujian di PTUN, hanya menggunakan istilah kata yang menimbulkan multitafsir tersebut agar tidak ada permasalahan dikemudian harinya.
2. Sebagai dasar pengujian penyalahgunaan wewenang seharusnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, bukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah agar dapat memberikan adanya kepastian hukum yang artinya jelas dan tidak menimbulkan multitafsir.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

A'an Efendi, Freedy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Edited by Dessy Marliani Listianingsih. Cetakan Pe. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Emerson Yuntho, Aris Purnomo dan Wasingatu Zakiyah. *Panduan Eksaminasi Publik*. Edited by Febri Diansyah dan Donal Fariz. Cetakan Ke. Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2011.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Leback, Karen. *Teori-Teori Keadilan*. Edited by Yudi Santoso. Bandung: Nusa Media, 2018.

Manan, Abdul. *Penerapan Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Agama*. Cetakan ke. Jakarta: Kencana, 2016.

Manulang, Fernando M. *Hukum Dalam Kepastian*. Bandung: Prakarsa, 2007.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Edited by Suwito. Revisi. Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP, 2005.

Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Ketujuh. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2006.

R.Soegidjatno Tjakranegara. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

Yuslim. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Edited by Tarmizi. Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

B. JURNAL

Akbar, Muhammad Kamil. "Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik." *Dharmasiswa* 1, No. 1 (2020):

352–63.

Aspani, Budi. “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): 344–52. <https://doi.org/10.36546/Solusi.V16i3.142>.

Efendi, A’an. “Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi.” *Jurnal Yudisial* 12, No. 3 (2019): 327. <https://doi.org/10.29123/Jy.V12i3.380>.

Pranoto, Edi. “Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini) Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara.” *Spektrum Hukum* 16, No. 2 (2019): 90–101. <https://doi.org/10.35973/Sh.V16i2.1298>.

Puasa, Rafly Rilandi, 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): 1–10.

Putrijanti, Aju, And Lapon Tukan Leonard. “Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang.” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 7, No. 1 (2019): 107–27. <https://doi.org/10.29303/Ius.V7i1.605>.

Rorong, Bherly Adhitya. “Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Publik Dalam Melakukan Diskresi Dikaji Menurut UU No 30 Tahun 2014.” *Journal Of Lex Administratum* 8, No. 1 (2020): 75–85.

Simbolon, Bob Humisar. “Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Dharmasisya* 2, No. 2 (2022).

Sulistyawan, Mario Julyano Dan Aditya Yuli. “Pemahaman Terhadap Asas

Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum.”
Jurnal Crepido 01, No. 01 (2019): 13–22.
<https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/crepido/article/view/6325>.

Syam, Fauzi, 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): 189–233. <https://doi.org/10.22437/Ujh.6.1.189-233>.

Zaky Arita, Elita Rahmi, Fitria. “Pelaksanaan Fungsi Penyiaran Sebagai Implementasi Keterbukaan Informasi Publik Di Masa Pandemi COVID-19 Oleh TVRI Stasiun Jambi.” *Jurnal Of Administration Law* 2 (2021): 99–107.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

D. PUTUSAN

Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/PTUN-MDN