

BAB IV

PERTIMBANGAN HUKUM ATAS PUTUSAN NOMOR: 73/PID. SUS-TPK/2018/PN.Mdn DARI TERJADINYA PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH PEJABAT DAERAH

A. Kompetensi Absolut Untuk Memeriksa dan Memutus Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam PTUN Atau Tipikor

Menjadi dasar pengujian atas ada atau tidaknya penyalahgunaan ini adalah peraturan dasar (legalitas) sebagai hukum positif tertulis yang melatar belakangi ada atau tidaknya kewenangan saat mengeluarkan suatu keputusan, artinya ukuran atau kriteria ada atau tidaknya unsur “menyalahgunakan kewenangan” haruslah berpijak pada peraturan dasar (legalitas) mengenai tugas, kedudukan, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja. Perbedaan antara penyalahgunaan wewenang, bertentangan dengan undang-undang dan tindakan sewenang-wenang adalah sebagai berikut:

- a. Penyalahgunaan wewenang parameter atau tolok ukur pengujiannya bertumpu pada asas *spesialiteit* atau menurut Prof. Tatiek Djatmiati menggunakan istilah legalitas substansi yang lebih dikenal dengan asas *doelmatigheid*;
- b. Bertentangan dengan perundang-undangan, terbagi menjadi tiga, yaitu bertentangan dengan perundangan-undangan yang bersifat prosedural/formal; bertentangan dengan perundangan-undangan yang bersifat materiel/substansial; peraturan perundangan-undangan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang;
- c. Tindakan sewenang-wenang merupakan tindakan yang mengesampingkan fakta-fakta yang relevan yang telah diverifikasi olehnya dalam melaksanakan wewenangnya serta tidak mencocokkan fakta tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur wewenang yang dimilikinya tersebut.

Dengan demikian dalam hal untuk menentukan siapa yang berwenang untuk terlebih dahulu memeriksa dan memutus unsur menyalahgunakan kewenangan diantara Peradilan TUN dan Peradilan Tipikor, maka terlebih dahulu perlu ada kejelasan konsep mengenai istilah “penyalahgunaan wewenang” sebagai

terminologi yang digunakan dalam UU Administrasi Pemerintahan (lazim digunakan dalam HAN) dan istilah “menyalahgunakan kewenangan” sebagai terminologi yang digunakan dalam UU Pemberantasan Tipikor (lazim digunakan dalam Hukum Pidana). Perlu dikaji apakah istilah “penyalahgunaan wewenang” merupakan konsep yang sama dengan istilah “menyalahgunakan kewenangan” atau sebaliknya¹.

Bahwa pejabat pemerintahan seperti yang diatur dalam Pasal 6 Undang-undang Administrasi Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan tersebut, pejabat Pemerintahan dalam kewenangan nya menerbitkan suatu keputusan dan/atau melakukan tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang berwenang seperti yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang mana lebih lanjut pengaturan kewenangan pemerintahan dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB serta ditegaskan kembali bahwa pejabat Adminisrtasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.

Penyalahgunaan wewenang dalam hukum positif Indonesia, dijadikan alasan (dasar) gugatan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN (pihak Penggugat). Dalam praktek hukum pidana, khususnya pada Peradilan Tipikor, ketentuan tersebut seringkali digunakan untuk menjelaskan unsur “menyalahgunakan kewenangan”

¹ Lihat, Pasal 53 ayat (2) huruf b UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN.

yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan, Tipikor melalui penafsiran ekstensif dengan pendekatan doktrin otonomi hukum pidana. “Menyalahgunakan kewenangan” adalah salah satu unsur penting dalam Tipikor yang berkaitan dengan jabatan bahkan merupakan bagian inti delik (*bestanddeel delict*). Selain itu, menyalahgunakan kewenangan merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict*².

Praktik peradilan pidana, khususnya Peradilan Tipikor juga telah *absorbs* pengertian “penyalahgunaan wewenang” kedalam pengertian “menyalahgunakan kewenangan” melalui pendekatan ekstensif dengan menggunakan doktrin otonomi hukum pidana dari H.A. Demeersem. Hal tersebut telah diterima dan dianggap sebagai hal yang jamak oleh kalangan praktisi hukum pidana (ahli hukum pidana, advokat, dan hakim) dan sudah menjadi yurisprudensi.

Berdasarkan pembahasan di atas secara teoritis dan praktis, dapat dinyatakan bahwa konsep “penyalahgunaan wewenang” dengan konsep “menyalahgunakan kewenangan” adalah sama, sehingga Peradilan Tipikor dan Peradilan TUN sama memiliki kewenangan atributif untuk memeriksa dan memutus masalah menyalahgunakan kewenangan karena jabatan dan hal ini berpotensi menimbulkan titik singgung kewenangan mengadili antar dua lembaga peradilan tersebut.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi

² Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hal. 41.

hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan: *“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action³. ”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Maka di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Kemudian, Substansi hukum menurut Friedman adalah: *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”⁴.*

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada

³ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Jogyakarta: Nusa Media, 2013), hal. 11.

⁴ *Ibid.*, hal. 5.

dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat: *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Secara teori, menurut ilmu perundang-undangan ketika terjadi antinomi hukum, maka dapat diselesaikan dengan asas preferensi hukum, yang terdiri dari 3 (tiga) asas, yaitu: *lex superior derogat legi inferiori*; *lex specialis derogat legi generalis*; dan *lex posteriori derogate legi priori*. Asas preferensi yang dapat diterapkan dalam konteks terjadinya *conflict of norm* antara ketentuan dalam UU Pengadilan Tipikor jo. UU Pemberantasan Tipikor dengan ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan adalah asas hukum *“lex posteriori derogate legi priori”*, karena pertentangan yang ada, terjadi antara ketentuan yang termuat dalam undang-undang yang sebelumnya telah ada dengan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang baru dibentuk. Dimana ketiga undang-undang tersebut kedudukannya selevel undang-undang dan substansi yang diatur sama, yaitu mengenai penanganan masalah penyalahgunaan wewenang/menyalahgunakan kewenangan. Oleh karena itu, kewenangan untuk

memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor merupakan kompetensi *absolute* Peradilan TUN, karena UU Administrasi Pemerintahan diundangkan setelah UU Pemberantasan Tipikor dan UU Peradilan Tipikor⁵.

Maka berdasarkan pada Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan telah mengatur secara tegas dan jelas bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, kemudian Pasal 21 ayat (2) Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga telah mengatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan. Adapun Pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) sebagaimana tersebut diatas adalah pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang telah diatur berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan pada uraian tersebut diatas, maka Undang-undang Administrasi Pemerintahan telah mengatur secara tegas dan jelas mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara terlebih dahulu berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan ada/atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat pemerintahan semisal yang telah dilakukan oleh Ahmad Fuad Lubis, dalam pemanggilan permintaan keterangan terkait dengan dugaan tindak pidana korupsi terkait dengan Dana Bantuan Sosial (Bansos), Bantuan Daerah Bawahan (BDB), Bantuan Operasional Sekolah,

⁵ Sidharta, *Penemuan Hukum Melalui Putusan Hakim*, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, yang diselenggarakan oleh Komisi Yudisial RI, PUSHAM UII, dan Norsk Senter For Menneskerettigheter Norwegian Centre For Human Rights, (Medan: Hotel Grand Angkasa, 2011), hal. 10.

tunggakan Dana Bagi Hasil (DBH), dan penyertaan Modal pada sejumlah BUMD pada Perintah 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 Pejabat pemerintahan tersebut. Oleh karenanya AF Lubis sebagai Pemohon adalah pihak yang dituju oleh Objek Permohonan Pengujian Kewenangan yang dimaksud, atas tindakan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara telah menerbitkan Objek Permohonan Pengujian Kewenangan atas panggilan permintaan keterangan Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015 tersebut jelas telah mengakibatkan kepentingan AF Lubis dirugikan, karena dengan terbitnya Objek Pemohon Pengujian Kewenangan yang tidak benar, maka telah mengganggu kinerja Pemohon selaku Mantan Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut Periode 2014 yang merupakan pimpinan unsur pembantu pemerintah provinsi adalah Badan dan atau pejabat Pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah yang menyebutkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintah adalah unsur yang melaksanakan unsur Pemerintah baik di lingkungan Pemerintah maupun penyelenggara Negara lainnya. Pada penyalahgunaan wewenang di daerah pada umumnya pernah terjadi di Kabupaten Labuhanbatu meski proses kasus tersebut tidak sampai pada tahap ke Pengadilan yang mana dilaksanakan dengan perintah pimpinan yang kemudian mengembalikan dana tersebut kembali ke kas daerah karena adanya keselipan dalam penghitungan jumlah anggaran daerah di Kabupaten Labuhanbatu⁶.

⁶ Ahmad Syarifuddin Hidayat Sekretaris di Dinas BPKAD Kabupaten Labuhanbatu, Wawancara, di Kantor BPKAD Kabupaten Labuhanbatu, pada Hari Senin, tanggal 5 Mei 2025.

Kemudian AF Lubis sebagai Pemohon adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang dirugikan atas tindakan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara sebagai Termohon dalam mengeluarkan panggilan permintaan keterangan Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015 terhadap Ahmad fuad Lubis selaku Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut, dimana isi panggilan nya 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 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. Maka tindakan Termohon tersebut diduga dilakukan dengan menyalahgunakan kewenangan yang bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 yang menyebutkan, badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang dan pada Pasal 17 ayat (2) huruf a menjelaskan, larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana maksud pada ayat (1) meliputi: a). Larangan melampaui wewenang, b). Larangan mencampuradukkan wewenang dan/ atau, c). Larangan bertindak sewenang-wenang.

Dengan demikian kepentingan dari AF Lubis selaku Pemohon nyata dirugikan oleh tindakan yang dilakukan oleh Termohon ketika ada panggilan permintaan keterangan Nomor : B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015 terhadap Ahmad Fuad Lubis selaku Ketua Bendahara Umum Daerah (BUD) Pemprov Sumut, dimana isi panggilan 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 Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Surat Perintah Penyelidikan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara Nomor: Print-31/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015. Bahwa didalam panggilan permintaan keterangan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Termohon, diantaranya adalah:

1. Tidak disebutkan waktu kejadian tindak pidana tersebut terjadi
2. Tidak adanya Laporan Kerugian Keuangan Negara yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia untuk Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebagai dasar adanya indikasi tindak pidana korupsi
3. Tidak adanya pembahasan pengawasan internal yang dilakukan oleh pejabat pengawasan intern (dalam hal ini pejabat pengawasan intern dari Kementerian Dalam Negeri) sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Sehingga akibat lain yang ditanggung oleh Pemohon adalah telah dicemarkan nama baik, harkat, martabatnya serta hak-hak konstitusionalnya. Disamping itu, Institusi dimana Pemohon berada juga telah dicemarkan atas tindak Termohon. Oleh karena tindakan yang dilakukan oleh Termohon merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang dalam 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 Pemohon selaku Pejabat Pemerintahan yang dituju dan dirugikan kepentingan nya atas tindakan Termohon, yang memiliki kapasitas dan kualitas untuk mengajukan Permohonan Pengujian Kewenangan berdasarkan Pasal 21 ayat (2) Undang-undang Administrasi

Pemerintahan yang menyebutkan “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada/atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan.

Atribusi pengadilan tata usaha Negara sebagaimana diamanatkan Pasal 21 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan telah membedakan secara jelas tentang pengertian wewenang dan kewenangan. Sehingga yang menjadi dasar dilakukannya pengajuan terlebih dahulu ke Pengadilan TUN adalah melihat dan mengkaji apakah tindakan pejabat Negara memiliki penyalahgunaan wewenang sebagai Badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan dalam mencari kepastian hukum terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Bergin Ginting selaku Sekretaris Pengadilan Negeri Rantauprapat, bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Dimana Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut: Pertama, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. Kedua, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Ketiga, adanya konsistensi norma hukum

perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain⁷.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.

Sehingga kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sosiologis, tapi kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian. Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana perilaku manusia baik individu,

⁷ Bergin Ginting, Sekretaris Pengadilan Negeri Rantauprapat, Wawancara di Ruang Pertemuan Pengadilan Negeri Rantauprapat, Pada Hari Selasa tanggal 6 Mei 2025.

kelompok maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Menurut Fuller, kriteria yang harus dipenuhi oleh sistem hukum agar berkeadilan (dengan merujuk pada sistem hukum Inggris) adalah generalisasi, promulgasi, non-retroaktivitas, kejelasan, non-kontradiksi, tidak mengharuskan hal yang tidak mungkin, konsisten di setiap waktu, dan persamaan antara tindakan pejabat dan aturan yang dideklarasikan. Maka dalam hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Generalisasi. Dalam kriteria generalisasi harus ada aturan. Hal ini tidak mudah. Meski generalisasi merupakan karakteristik universal aturan-aturan yang disebut hukum, namun jelas bahwa pemberlakuan hukum yang dipermasalahkan belum tentu dapat memenuhi kriteria ini. Dalam sistem hukum Inggris, contohnya adalah Undang-Undang Parlemen yang mengizinkan dua orang menikah meski mereka berada dalam kategori yang dilarang untuk menikah.
2. Promulgasi. Persyaratan bahwa hukum harus dipromulgasi (dipublikasikan) adalah hal yang masuk akal, karena orang tidak akan mematuhi hukum yang tidak mereka ketahui. Dalam praktek, promulgasi dapat tumpang tindih dengan non-retroaktivitas.
3. Non-retroaktivitas. Fuller berpendapat bahwa legislasi retroaktif dapat diterima misalnya jika legislasi tersebut memperbaiki kesalahan formal. Tetapi, legislasi retroaktif tidak dapat diterima jika ia menghilangkan hak orang. Ada 3 hal mengenai retroaktivitas dalam hukum Inggris. Pertama, jika UU/hukum tidak jelas, ada presumsi terhadap retroaktivitas: “prinsip utama adalah bahwa Parlemen diasumsikan tidak bermaksud mengganti hukum yang berlaku di peristiwa dan transaksi masa lalu dengan cara yang tidak adil terhadap pihak yang berkepentingan terhadap peristiwa dan transaksi tersebut, kecuali jika timbul maksud yang bertentangan... ini merupakan masalah-semakin besar ketidakadilan, semakin diharapkan bahwa Parlemen akan menjelaskannya jika hal tersebut disengaja.” Kedua, ketentuan Pasal 4 UU Interpretasi 1978 yang menyatakan bahwa hukum yang tidak memiliki ketentuan terhadap pemberlakuan hukum tersebut akan berlaku sejak hari pertama hukum tersebut menerima Persetujuan Kerajaan. Ketiga, doktrin preseden wajib bekerja secara retroaktif.

4. Kejelasan. Kriteria kejelasan dalam banyak hal kurang dipatuhi. Ini dikarenakan otoritas hukum yang tidak jelas, atau karena hukum dirancang secara membingungkan.
5. Non-kontradiksi. Kriteria non-kontradiksi mengharuskan konsistensi dalam hukum. Jika dikonfrontasi dengan inkonsistensi dalam hukum/UU, pengadilan Inggris menyelesaikan konflik dengan memberlakukan prinsip posteriora derogant prioribus (hal yang terakhir terjadi setelah hal yang pertama), meski terdapat otoritas lama yang berakibat bahwa, meskipun prinsip posteriora, ketentuan yang lebih dulu ada setelah ketentuan sesudahnya disusun. Jika UU yang terakhir tidak memiliki referensi terhadap, tetapi inkonsisten dengan, UU sebelumnya, maka UU yang terakhir akan digunakan, meski dalam konteks ini prinsip posteriora berupa doktrin pembatalan implisit. Ini merupakan pengecualian jika hukum terakhir inkonsisten dengan ketentuan hukum Masyarakat Eropa yang dimasukkan dalam hukum Inggris melalui UU Masyarakat Eropa 1972. Dalam situasi ini, hukum Masyarakat Eropa tetapi digunakan dan pengadilan tidak memberlakukan hukum Inggris.
6. Tidak mengharuskan hal yang tidak mungkin. Dalam semua sistem hukum penting bahwa hukum tidak mengharuskan orang melakukan hal yang tidak mungkin. Fuller mengakui bahwa topik ini harus dipertimbangkan dengan hati-hati, dan tidak perlu melarang pemberlakuan tanggung jawab yang tegas bahkan dalam hukum kriminal, karena ini akan menyebabkan pihak tergugat berupaya menghindari perilaku yang dilarang⁸.

Fuller menunjukkan bahwa dalam sistem hukum Amerika, hakim/pengadilan merupakan badan yang menjalankan tanggung jawab utama untuk menjamin bahwa perbedaan tidak terjadi, atau cara menangani jika terjadi perbedaan. Sehingga menghindari tanggung jawab ini tidak hanya dilakukan oleh mereka yang mengalami persoalan tersebut, tetapi juga oleh pengawasan publik. Ini menyebabkan keuntungan ‘dramatisasi integritas hukum. Sebaliknya, menghindari tanggung jawab memiliki kerugian bahwa hal ini tergantung pada penuntut yang bersedia dan mampu secara finansial untuk memulai dan melakukan proses persidangan dan terbukti adanya pengawasan yang tidak efektif terhadap perilaku polisi dan jaksa yang di luar hukum.

⁸ <http://donny-tri-istiqomah.blogspot.co.id/2010/08/hukum-dan-moral-dari-hart-fuller-sampai.html> dalam bukunya Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven and London: Yale University Press, 1969), diakses, pada tanggal 19 Mei 2025.

Dengan demikian dalam kajian analisis mengenai kewenangan Peradilan TUN dan Peradilan Tipikor dalam membuktikan untuk memeriksa dan memutus unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Tipikor pasca lahirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, implikasi hukumnya ketika kebijakan legislasi memberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus masalah tersebut kepada dua lembaga Peradilan, serta konsep pengaturannya ke depan yang ideal. Dengan Hasil pandangan analisis menunjukkan secara teoritis dan praktis konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan sama dengan konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Pemberantasan Tipikor. Karenanya, Peradilan Tipikor dan Peradilan TUN secara atributif sama-sama memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor. Namun demikian, berdasarkan asas “*lex posteriori derogate legi priori*”, kewenangan untuk memeriksa dan memutus unsur penyalahgunaan kewenangan karena jabatan dalam Tipikor menjadi kompetensi absolut Peradilan TUN. Implikasi hukum kebijakan legislasi yang memberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor kepada dua lembaga peradilan, *Pertama*, berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan mengadili antara kedua peradilan tersebut; *Kedua*, menimbulkan ketidakpastian mekanisme penanganan penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor sehingga menghambat upaya pemberantasan Tipikor. Pengaturan ke depan agar masalah penyalahgunaan kewenangan karena jabatan tidak menjadi sengketa kewenangan mengadili antara Peradilan Tipikor dan Peradilan TUN: *Pertama*, penyamaan perspektif mengenai keberlakuan UU Administrasi Pemerintahan, terhadap penilaian penyalahgunaan kewenangan

dalam Tipikor. *Kedua*, menegaskan kompetensi absolut Peradilan TUN yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan terhadap penilaian unsur penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor dan melakukan penataan pada mekanisme penanganan dalam (hukum acara) nya.

B. Pengajuan Permohonan Ada Atau Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Dari Tindakan Pejabat Pemerintah Daerah di PTUN

Apabila ditinjau dari segi tugas dan wewenangnya, Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara Tata Usaha Negara di tingkat pertama, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa dan memutus semua sengketa tata usaha negara dalam tingkat pertama. Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara adalah sengketa dalam tata usaha negara.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki fungsi yakni sebagai berikut:

1. Memberikan pelayanan teknis yustisial dan administrasi kepaniteraan bagi perkara tingkat pertama dan pelaksanaan putusan (eksekusi);
2. Memberikan pelayanan dibidang administrasi perkara banding, kasasi dan paninjauan kembali serta administrasi peradilan lainnya;
3. Memberikan pelayanan administrasi umum kepada semua unsur di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara (umum, kepegawaian dan keuangan kecuali biaya perkara);
4. Memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang Hukum Tata Usaha Negara pada Instansi Pemerintah di daerah hukumnya, apabila diminta sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
5. Melaksanakan tugas-tugas pelayanan lainnya seperti pelayanan riset/penelitian dan sebagainya.

Seiring berjalannya waktu dan perkembangan perundang-undangan salah satu sengketa yang merupakan kompetensi dari pengadilan PTUN adalah menilai apakah tindakan yang dikeluarkan oleh pejabat negara mengandung unsur penyalahgunaan wewenang atau tidak. Hal tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyebutkan “Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada tidaknya unsur-unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan atau tindakan”. Sebelum adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, definisi penyalahgunaan wewenang yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Sehingga dengan demikian terdapat perluasan kewenangan mengadili yang terdapat dalam Peradilan Tata Usaha Negara saat ini yakni menilai suatu tindakan Badan atau Pejabat Negara. Sehingga tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pejabat negara dapat diperiksa dan diputus apakah suatu tindakan tersebut terdapat unsur penyalahgunaan wewenang ataukah tidak, terlebih lagi Mahkamah Agung RI telah membuat Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (selanjutnya disebut Perma No 4 Tahun 2015).

Dalam Perma No. 15 Tahun 2015 tersebut memberikan batasan dalam memeriksa terhadap perbuatan atau tindakan pejabat negara (diskresi) apakah ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yakni pada Pasal 2 ayat (1) Perma No

15 Tahun 2015 menyatakan “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan atau tindakan pejabat pemerintah sebelum adanya proses pidana”. Dengan demikian proses pemeriksaan oleh PTUN harus dilakukan sebelum adanya proses pidana. Sehingga Pejabat Negara yang telah membuat dan melaksanakan suatu keputusan atau tindakan (diskresi) dapat mengajukan pemeriksaan atas inisiasi sendiri baik setelah ada hasil pemeriksaan pengawasan intern pemerintah, hal ini juga diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 pada Perma No 15 Tahun 2015. Dengan adanya ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan (2) serta Pasal 3 Perma No 15 Tahun 2015 tersebut mencerminkan prinsip hukum *equality before the law*, sebagaimana yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotulung yang menyatakan bahwa pemberian hak gugat bagi pejabat merupakan pengejawantahan dari Prinsip *equality before the law* yang menunjukkan asas persamaan kedudukan bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun kualifikasinya sebagai pejabat negara⁹.

Sebaliknya, pihak-pihak yang berpendapat bahwa keberlakuan UU Administrasi Pemerintahan telah mereduksi kewenangan Peradilan Tipikor dalam menilai unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Tipikor, mereka belum menemukan pola atau mekanisme baku dalam penanganan dugaan perbuatan menyalahgunakan kewenangan karena jabatan tersebut. Pihak-pihak yang berkepentingan justru melihat hal ini sebagai celah hukum untuk membebaskan diri dari jeratan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor dengan melakukan berbagai upaya yang memungkinkan Adanya Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016

⁹ Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Genta Press, 2016). hal 53.

tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Peraturan MARI Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Penyalahgunaan Wewenang yang sengaja dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum acara dalam penilaian penyalahgunaan wewenang oleh Pengadilan TUN, bisa saja di baca sebagai upaya pemerintah dan MARI untuk mengatasi persoalan hukum yang timbul pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan. Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 17 jo. Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 18 UU Administrasi Pemerintahan, kemudian dikaitkan Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 dan Peraturan MARI Nomor 4 Tahun 2015, maka alur penanganan dugaan perbuatan menyalahgunakan kewenangan karena jabatan dalam Tipikor menjadi bertambah.

Ketika ada laporan mengenai dugaan adanya penyalahgunaan wewenang/kewenangan karena jabatan yang ditujukan kepada Penyidik (KPK, Polri, dan Kejaksaan), maka hal pertama yang harus dilakukan oleh Penyidik sebelum melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan adalah menyampaikan laporan tersebut kepada atasan/pimpinan pejabat/badan untuk dilakukan penilaian oleh APIP dan kemudian dilakukan pengujian oleh Pengadilan TUN. Setelah itu, apabila dinyatakan adanya penyalahgunaan wewenang/kewenangan, maka Penyidik dapat melakukan tugasnya untuk menilai aspek pidananya, yaitu dengan melihat *means rea* dan *actus reus* dari keputusan/tindakan tersebut yang merupakan konsep utama menyalahgunakan kewenangan dalam Tipikor, kemudian berlanjut pada tahapan selanjutnya sesuai sistem peradilan pidana. Sebaliknya, ketika putusan Pengadilan TUN menyatakan tidak ada

penyalahgunaan wewenang, maka penyidik tidak dapat melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan terhadap kasus tersebut dan kasusnya berhenti sampai disitu.

Andhi Nirwanto, Wakil Jaksa Agung, berpendapat konsepsi “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan berbeda dengan konsepsi “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Pemberantasan Tipikor. UU Administrasi Pemerintahan telah membedakan secara jelas pengertian “wewenang” dan “kewenangan”, sehingga antara keduanya tidak perlu dipertentangkan. Wewenang yang identik dengan “hak” berimplikasi hukum penggunaan wewenang dibatalkan atau tidak sah, sedangkan kewenangan identik dengan “kekuasaan” selain berimplikasi administrasi dan TUN juga berakibat Hukum Pidana. Pendapat senada disampaikan oleh Yulius, Hakim Agung pada Kamar TUN MARI, menyatakan tidak ada tumpang tindih antara norma penyalahgunaan wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan dan UU Pengadilan Tipikor jo. UU Pemberantasan Tipikor, karena masing-masing memiliki kompetensi absolut yang berbeda. Tidak tepat apabila PTUN menguji penyalahgunaan wewenang yang *actus reus* (tindak pidana yang dilakukan) dan *mens rea* (sikap-batin atau niatnya) kesalahan bersifat kepidanaan. Fungsi sebagai hakim pidana tidak boleh dijalankan oleh Hakim Peradilan TUN. Demikian pula sebaliknya, hakim pidana tidak dapat mendudukkan dirinya sebagai Hakim TUN. Kedua lembaga peradilan tersebut mempunyai prinsip-prinsip hukum masing-masing yang tidak saling bertentangan, akan tetapi dapat saling mengisi. Pendapat berbeda disampaikan oleh Santer Sitorus, Hakim Tinggi Pengadilan Tinggi TUN Surabaya, yang memandang unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Pemberantasan Tipikor sama dengan “penyalahgunaan wewenang” dalam UU

Administrasi Pemerintahan, sehingga ketika terjadi permohonan pengujian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan, maka proses penegakan hukum pidana yang akan dan/atau sedang berjalan untuk sementara waktu tertunda¹⁰.

Pendapat ini diterima juga oleh Supandi, Hakim Agung pada Kamar TUN MARI, yang menyatakan ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan dianggap telah mencabut kewenangan yang dimiliki penyidik dalam melakukan penyidikan terjadinya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku pejabat pemerintahan, karena hal tersebut seharusnya menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di Peradilan TUN. Dalam hal putusan Pengadilan TUN yang sudah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka menurut Zudan Arif Fakrullah (anggota Tim Penyusun UU Administrasi Pemerintahan), pejabat bersangkutan tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata, maupun administrasi.

Pintu bagi aparat penegak hukum untuk membawa ke ranah pidana ataupun ranah hukum lainnya baru terbuka ketika Pengadilan TUN memutus sebaliknya. Hal ini menurut Krisna Harahap, Hakim Agung *Ad Hoc* Tipikor MARI merupakan langkah nyata menghambat upaya pemberantasan korupsi. Jadi, penerapan asas preferensi dalam konteks penyelesaian sengketa kewenangan dalam memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor pada prakteknya sepertinya masih akan menemui kesulitan, dan belum dapat menyelesaikan potensi sengketa kewenangan mengadili

¹⁰ Andhi Nirwanto D. Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema “Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi”, (Jakarta: Hotel Mercure Ancol, 2015), hal. 16-19.

penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor antara Peradilan Tipikor dengan Peradilan TUN. Selain berpotensi menimbulkan sengketa kompetensi absolut antara Peradilan Tipikor dan Peradilan TUN, perbedaan perspektif mengenai keberlakuan undang-undang UU Administrasi Pemerintahan tersebut, berdampak pada ketidakpastian mekanisme penanganan dugaan perbuatan menyalahgunakan kewenangan karena jabatan dalam Tipikor, dimana dalam praktiknya hal ini kemudian dijadikan jalan oleh tersangka dan/atau terdakwa korupsi untuk melakukan berbagai eksperimen hukum guna lolos dari jeratan hukum¹¹.

Banyak yang berpendapat bahwa jika selama ini seorang pejabat ditetapkan sebagai tersangka korupsi langsung diperiksa di Peradilan Umum (Peradilan Tipikor), kini dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 18 jo. Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan, maka pejabat yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada Peradilan TUN terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang telah diambil, dan proses penegakan hukum pidana sementara waktu ditunda. Adanya mekanisme pengujian ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang melalui Peradilan TUN, dianggap inheren dengan asas *ultimum remedium* dalam hukum pidana, di mana keberadaan pengaturan sanksi pidana harus diletakkan atau diposisikan sebagai sanksi terakhir. Hal ini ditegaskan dalam Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang menginstruksi-kan kepada Jaksa Agung dan Kapolri untuk mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan UU Administrasi Pemerintahan

¹¹ Lihat Fathudin, "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)", *Jurnal Cita Hukum Vol. II, No. 1*, (Juni 2015): 129, ISSN: 2356-1440.

sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional¹².

Namun demikian, Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 dan Peraturan MARI Nomor 4 Tahun 2015 bukan tanpa persoalan. Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 hanya berlaku bagi Kejaksaan Agung dan Polri sebagai organ pemerintahan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi tidak berlaku bagi KPK yang juga memiliki kewenangan atributif untuk melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan terhadap masalah tersebut. Selain itu, Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016, yang merupakan “*policy rules*” atau “*beleidsregels*” atau “*quasi legislation*” atau “*pseudowetgeving*” secara formal bukan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat melakukan pengecualian terhadap keberlakuan UU Administrasi Pemerintahan hanya terhadap proyek strategis nasional saja. UU Administrasi Pemerintahan merupakan aturan yang bersifat umum dan berlaku bagi semua warga Negara dan semua keadaan seperti diatur dalam undang-undang tersebut. Persoalan berikutnya, dalam UU Administrasi Pemerintahan tidak terdapat batasan waktu yang limitatif bagi APIP sebagai bagian dari Peradilan TUN dalam melakukan tugasnya tersebut, batasan waktu biasanya diatur dalam petunjuk pelaksanaan APIP pada masing-masing badan/lembaga Negara yang tentunya berbeda satu dengan yang lainnya. Hal ini pastinya akan berdampak pada lamanya waktu penanganan kasus tersebut. Berbeda dengan pengujian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pengadilan TUN yang dibatasi limitasi waktu (kurang lebih 42 hari kerja sejak permohonan diajukan).

¹² Mohammad Sahlan, *Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, ARENA HUKUM Volume 9, Nomor 2, Agustus 2016, hal. 166-189.

Means rea merupakan keadaan jiwa atau pikiran (*state of mind*) yang terwujud bentuk niat yang salah atau niat jahat (*guilty mind*), sedangkan *actus reus* merupakan suatu perbuatan fisik (*physical act*) yang terwujud dalam bentuk tindakan yang salah (*wrongful act*).

Dalam Peraturan MARI Nomor 4 Tahun 2015 juga terdapat beberapa persoalan yang tidak kalah krusial, yaitu: *Pertama*, dalam pemeriksaan permohonan pengujian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang ternyata pihaknya hanya Pemohon saja, sementara APIP yang hasil pengawasannya dijadikan sebagai objek permohonan dan seharusnya merupakan pihak yang paling mampu menjelaskan fakta-fakta dan bukti hasil pengawasan tersebut ternyata tidak dilibatkan. *Kedua*, pembatasan kewenangan Pengadilan TUN dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang, yaitu sebelum adanya proses pidana yang tidak jelas batasannya. Seharusnya ada kejelasan berkenaan dengan batasan proses pidana tersebut mulai dan sampai dimana, karena apabila berbicara tentang proses pidana, maka dimulai sejak adanya laporan dan/atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di persidangan, hingga eksekusi di lembaga pemasyarakatan. *Ketiga*, definisi pemohon yang masih ambigu, khususnya yang dimaksud dengan Badan Pemerintahan sebagai pihak yang merasa dirugikan oleh hasil pemeriksaan APIP. Apakah hanya Badan Pemerintahan yang membuat keputusan/melakukan tindakan dan diduga melakukan penyalahgunaan wewenang, atau bisa juga Badan Pemerintahan lain yang berkepentingan dengan hasil pemeriksaan APIP, penegak hukum misalnya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dilihat bahwa upaya pemerintah dan MARI untuk mengurai keruwetan mekanisme dalam penanganan

penyalahgunaan wewenang karena jabatan masih menyisakan banyak persoalan. Oleh karena itu, pendekatan represif yang dijadikan sebagai “*primum remedium*” harus ditinjau ulang. Hukum pidana harus dikembalikan kepada khittahnya sebagai senjata pamungkas dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”. Apalagi dalam konteks Hukum Administrasi, keberadaan sanksi pidana menurut Barda Nawawi Arief, pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi, sehingga berada pada tahapan terakhir. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh W.F Prins yang dikutip Philipus M. Hadjon, bahwa hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri dengan ketentuan pidana sebagai “*in cauda venenum*” (secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut). Setelah ada kesamaan perspektif mengenai keberlakuan UU Administrasi Pemerintahan, dikaitkan dengan UU Pemberantasan Tipikor, maka legislatif dapat melakukan penataan terhadap mekanisme penanganan masalah penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor, yang dapat dilakukan melalui langkah-langkah berikut.

Menegaskan kompetensi absolut Peradilan TUN yang diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan terhadap penilaian unsur penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor. Hal ini dapat dilakukan dengan penunjukan melalui sub-sub pasalnya atau melalui penjelasan dari pasal-pasal terkait; Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap hukum acara Tipikor, dengan melakukan penataan terhadap alur penanganan Tipikor “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan yang terdapat dalam UU Pemberantasan Tipikor, UU KPK, dan UU Pengadilan Tipikor serta UU terkait lainnya, agar terdapat

kepastian dalam mekanisme penanganan masalah tersebut. Hal ini bisa dilakukan dengan penunjukan melalui sub-sub pasalnya atau melalui penjelasan dari pasal-pasal terkait. Melalui harmonisasi penanganan masalah penyalahgunaan kewenangan karena jabatan dalam Tipikor, maka hasil keputusan yang berbeda antara Peradilan TUN dan Peradilan Tipikor sebagai konsekuensi adanya dua dikotomi ranah hukum yang menangani dapat dihindarkan dan kebenaran (*objectivity*) yang komprehensif dapat dicapai.

C. Analisis Atas Pertimbangan Hukum Pada Putusan Nomor: 73/Pid. Sus-TPK/2018/PN.Mdn Dari Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Daerah

Selain dijadikan dasar untuk mengajukan Praperadilan dalam setiap menentukan ada atau tidaknya seseorang itu melakukan tindak pidana korupsi, maka yang menjadi unik dalam perkembangan hukum dilihat dengan adanya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, malah justru dijadikan dasar untuk melawan tindakan hukum *pro justitia* yang dilakukan oleh penegak hukum, dimana tindakan *pro justitia* tersebut dianggap sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang karena tidak dilakukan berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan. Contoh kasusnya, adalah permohonan pengujian kewenangan yang diajukan oleh Kepala Biro Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara, karena yang bersangkutan tidak terima dipanggil oleh Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara untuk dimintai keterangan berkenaan dengan dugaan Tipikor terkait dengan Dana Bansos di Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Surat Panggilan Permintaan Keterangan Nomor : B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015, tanggal 31 Maret 2015.

Dimana sebelumnya kepentingan Pemohon nyata dirugikan oleh tindakan yang dilakukan oleh Termohon ketika ada panggilan permintaan keterangan Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015 terhadap AF Lubis selaku Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut, dimana isi panggilan 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 Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Surat Perintah Penyelidikan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara Nomor: Print-31/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015. Bahwa didalam panggilan permintaan keterangan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Termohon, diantaranya adalah:

1. Tidak disebutkan waktu kejadian tindak pidana tersebut terjadi;
2. Tidak adanya Laporan Kerugian Keuangan Negara yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia untuk Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebagai dasar adanya indikasi tindak pidana korupsi;
3. Tidak adanya pembahasan pengawasan internal yang dilakukan oleh pejabat pengawasan intern (dalam hal ini pejabat pengawasan intern dari Kementerian Dalam Negeri) sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Bahwa dari akibat lain yang ditanggung oleh Pemohon adalah telah dicemarkan nama baik, harkat, martabatnya serta hak-hak konstitusionalnya. Disamping itu, Institusi dimana Pemohon berada juga telah dicemarkan atas tindak Termohon, Oleh karena tindakan yang dilakukan oleh Termohon merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang yang seakan telah menyatakan seseorang sebagai sasaran penyelidikan, sehigga diketahui arah dan target dari proses penyelidikan dimaksud dalam Objek Permohonan Pengujian Kewenangan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka Pemohon selaku Pejabat Pemerintahan yang dituju dan dirugikan kepentingan nya atas tindakan Termohon, memiliki kapasitas dan kualitas untuk mengajukan Permohonan Pengujian Kewenangan berdasarkan Pasal 21 ayat (2) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan.

Maka berdasarkan Putusan Pengadilan TUN Medan Nomor: 25/G/2015/PTUN-MDN, permohonan yang telah diajukan tersebut ternyata dikabulkan oleh Majelis Hakim Pengadilan TUN Medan yang amar nya menyatakan bahwa dalam eksepsi Menolak eksepsi termohon untuk seluruhnya, dan dalam pokok perkara, mengabulkan permohonan pemohon untuk sebahagian dan menyatakan keputusan termohon Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 maret 2015 perihal permintaan keterangan terhadap pemohon selaku Mantan Ketua Bendahara Umum Dearah (BUD) Pemprov Sumut ada unsur penyalahgunaan wewenang serta menyatakan tidak sah keputusan termohon Nomor : B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 maret 2015 perihal permintaan keterangan terhadap pemohon selaku mantan ketua Bendahara Umum Daearah (BUD) Pemprov Sumut. Walaupun kemudian, pada tingkat banding putusan tersebut dianulir oleh Pengadilan Tinggi TUN Medan dengan alasan Pengadilan TUN Medan tidak berwenang secara absolut untuk memeriksa perkara tersebut¹³.

Sehingga Pengadilan Tinggi TUN Medan membatalkan putusan pengadilan TUN Medan Nomor: 25/G/2015/PTUN-MDN. Selain itu, Putusan

¹³ Lihat, Putusan Pengadilan Tinggi TUN Medan Nomor 176/B/2015/PT TUN-MDN, tanggal 21 Desember 2015, hal. 9.

Pengadilan TUN Medan tersebut disinyalir dilakukan dengan kecurangan karena Majelis Hakim yang memeriksa perkara tersebut ternyata menerima suap dari kuasa hukum Pemohon. Adanya permohonan Praperadilan dan permohonan pengujian kewenangan dengan dasar UU Administrasi Pemerintahan yang sempat diterima, walaupun kemudian dianulir pada upaya hukum berikutnya, merupakan bukti nyata bahwa UU Administrasi Pemerintahan telah menimbulkan ketidakpastian mekanisme penanganan Tipikor sehingga menghambat upaya pemberantasan Tipikor¹⁴.

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Menurut [Gustav Radbruch](#) mengemukakan 4 (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 diubah¹⁵.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 9

¹⁵ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum.....Op.Cit.*, hal. 102.

Kemudian [Lon Fuller](#) dalam bukunya *the Morality of Law*, mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut¹⁶:

1. *Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;*
2. *Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;*
3. *Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;*
4. *Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;*
5. *Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;*
6. *Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;*
7. *Tidak boleh sering diubah-ubah;*
8. *Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.*

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan. Sehingga uraian-uraian mengenai kepastian hukum tersebut, mengenai kepastian dapat mengandung beberapa arti, 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. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat.

¹⁶ [Lon Fuller](#) dalam bukunya *the Morality of Law*, (1971), hal. 54-58 melalui <http://donny-tri-istiqomah.blogspot.co.id/2010/08/hukum-dan-moral-dari-hart-fuller-sampai.html>, diakses: pada tanggal, 19 Mei 2025.

Sebagai bahan perbandingan dalam kasus penyalahgunaan wewenang dapat dipahami atas Putusan Mahkamah Agung No. 572 K/Pid/2003 Terhadap Kasus Akbar Tandjung. Dimana dalam dalam dakwaan Primer Pertimbangan pertama Mahkamah Agung (MA) adalah dalam Keadaan Darurat dan Tidak adanya Aturan, dimana dalam putusannya di hal. 208 MA mengatakan¹⁷:

Menimbang bahwa berdasarkan bukti-bukti di atas MA berkesimpulan bahwa apa yang dilakukan oleh Terdakwa I yaitu menerima dana non budgeter sebesar 40 M yang kemudian diserahkan kepada Terdakwa II untuk digunakan dalam pengadaan dan penyaluran sembako untuk masyarakat miskin, bukan merupakan penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana, baik Terdakwa I baik selaku Mensesneg maupun sebagai koordinator program pengadaan dan penyaluran sembako tersebut, *Tapi Merupakan Suatu Tindakan Yang Harus Dilakukan Oleh Seorang Koordinator/Mensesneg Dalam Keadaan Darurat*. sesuai dengan kewenangan diskresioner yang ada padanya untuk melaksanakan perintah Presiden sebagai atasannya. Bahwa dalam keadaan darurat, tentu tidak dapat diharapkan menempuh prosedur dan cara-cara dalam keadaan normal, *Terlebih Pula Penggunaan Dana Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Bentuk Dana Non-Budgeter Hanya Diatur Oleh Apa Yang Disebut 'Konvensi', Tidak Seperti Halnya Keuangan Negara Dalam Bentuk Apbn Yang Penggunaan Dan Pengelolaannya Diatur Oleh Keppres*, misalnya untuk pengadaan barang oleh pasal 21 sampai dengan 30 dalam Keppres No. 16 Tahun 1999 dan Keppres No. 18 Tahun 2000 sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Dari alinea di atas terdapat ketidakjelasan oleh karena di dalamnya terdapat 2 (dua) pokok pikiran yang mungkin tidak sinkron satu sama lain kalau tidak bisa dikatakan kontradiktif. Pokok pikiran tersebut yaitu;

1. Tindakan Terdakwa I bukan merupakan tindak pidana atau setidaknya bukan merupakan penyalahgunaan wewenang karena dilakukan dalam keadaan darurat;
2. Tindakan Terdakwa I bukan merupakan tindak pidana karena tidak ada aturan yang mengaturnya sehingga tidak ada pelanggaran atas aturan.

Selain pertimbangan di atas, sebenarnya 51 ayat (1) KUHP baru dapat diterapkan jika atas suatu perbuatan memang terjadi tindak pidana, atau telah terbukti memenuhi semua unsur yang didakwakan, hanya saja perbuatan tersebut

¹⁷ Lihat Putusan Mahkamah Agung No. 572 K/Pid/2003, hlm. 208.

menurut hukum dihilangkan pertanggungjawaban pidananya. Hal ini sebenarnya juga dikatakan oleh MA sendiri dalam pertimbangannya dengan mengatakan *‘Bilamana perintah tersebut dilaksanakan dan sekaligus tindak pidana terjadi maka sifat dapat dipidana tindakan tersebut akan hilang karena di dalam tindakan tersebut tidak terkandung unsur melawan hukum.’* Berdasarkan hal tersebut maka jika ada suatu perbuatan yang tidak merupakan tindak pidana tentunya tidak dapat diterapkan Pasal 51 KUHP bahkan pasal 44 sampai 51 KUHP, dengan logika untuk apa dikenakan lagi alasan pembeda atau pemaaf atas suatu perbuatan kalau memang perbuatan tersebut dengan sendirinya memang sudah benar.

Dalam Dakwaan Subsidiar dalam pertimbangan majelis hakim mengenai Pembuktian Unsur Secara Melawan Hukum. Maka mengenai Dakwaan Subsidiar terhadap Terdakwa I MA hanya terdapat 1 (satu) pertimbangan pokok, dikatakan:

Menimbang bahwa dalam penjelasan UU No. 3 Tahun 1971 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat maka perbuatan tersebut dapat dipidana;

Menimbang bahwa sehubungan dengan pembuktian unsur ‘melawan hukum’ tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa oleh karena perbuatan ‘menyalahgunakan wewenang..dst.’ merupakan salah satu bentuk atau wujud perbuatan melawan hukum, baik formil maupun materil, maka dengan tidak terbuktinya unsur ‘menyalahgunakan wewenang ..dst’ hal tersebut berarti bahwa unsur ‘melawan hukum’ sebagaimana dimaksud dalam dakwaan Subsidiar tidak terpenuhi dalam perbuatan Terdakwa I;

Menimbang bahwa pendapat Mahkamah Agung tersebut sesuai pula dengan pendapat saksi ahli Prof. Dr. ANDI HAMZAH, SH yang berpendapat ‘Bahwa terhadap kasus ini apabila uang dari BULOG tersebut baru sampai ketangan Terdakwa I maka belum ada tindak pidana dan baru ada tindak pidana setelah uang tersebut ada pada terdakwa lainnya, yang ternyata tidak dipergunakan sebagaimana mestinya’, dan pendapat saksi ahli Prof. Dr. LOEBBY

LOQMAN, SH yang pihaknya berpendapat : ‘Bahwa ajaran melawan hukum materil negatif (*sic! -pen*) ada batasannya, yaitu harus dicari aturan formilnya dan orang tidak boleh dihukum kalau tidak ada aturan formil yang dilanggar.

Atas pertimbangan tersebut terdapat suatu kontradiksi yang sangat mencolok, dengan mengutip Penjelasan UU No. 3 Tahun 1971 MA ingin menyatakan bahwa tanpa suatu aturan formil pun maka suatu perbuatan tetap dapat memenuhi unsur “melawan hukum” jika perbuatan tersebut melanggar norma masyarakat atau mengakui doktrin perbuatan hukum materil yang bersifat positif, akan tetapi kemudian MA juga menyatakan dengan mengambil pendapat Prof. Loebby Loqman SH yang mengatakan bahwa “melawan hukum” harus ditafsirkan hanya melawan hukum formal semata, atau dengan kata lain menolak doktrin perbuatan hukum materil yang bersifat positif. Mungkinkah kedua pendapat yang saling kontradiksi tersebut dikatakan sebagai pendapat yang berkesesuaian seperti yang diklaim oleh MA.

Kejanggalan atas penerapan pasal ini dalam pertimbangan hukum MA terlihat jika dikaitkan dengan pertimbangan-pertimbangan hukum sebelumnya, baik dalam dakwaan primer maupun subsidair. Dalam dakwaan primair salah satu pertimbangannya MA mengatakan bahwa unsur ‘menyalahgunakan wewenang...dst’ tidak terbukti, yang dengan demikian berarti perbuatan Terdakwa I bukan merupakan tindak pidana. Begitu juga dalam dakwaan subsidair yang mana MA mengatakan bahwa unsur secara melawan hukum tidak terbukti. Bagaimana mungkin Pasal 51 KUHP tersebut diterapkan untuk suatu tindakan yang mana tindakan tersebut bukan merupakan tindak pidana.

Selain kejanggalan-kejanggalan dari masing-masing pertimbangan MA tersebut seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, pertimbangan MA

yang mengatakan bahwa Terdakwa I tidak menyalahgunakan kewenangan dengan alasan dilakukan dalam keadaan darurat bersamaan dengan alasan Terdakwa I tidak terbukti menyalahgunakan kewenangannya karena tidak ada aturan yang dilanggar merupakan pertimbangan yang kontradiktif. Dengan menyatakan bahwa Terdakwa I dibebaskan karena *noodtoestand* berarti MA mengakui bahwa terdapat penyalahgunaan wewenang, hanya saja perbuatan penyalahgunaan wewenang tersebut dibenarkan (*rechtvaardigingsgrond*) atau penyalahgunaan wewenang tersebut dimaafkan (*schulduitsluitingsgrond*), akan tetapi dengan menyatakan bahwa unsur menyalahgunakan kewenangan tidak terbukti karena tidak ada aturan yang dilanggar maka dalam perkara ini tidak terdapat penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan dengan demikian bahwa akbar tandjung dalam melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang tidak terbukti secara sah dan melakukan melawan hukum sehingga akbar tandjung dibebaskan dari segala tuntutan yang berkenaan dengan tindak pidana korupsi. Atas dasar tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pertimbangan hukum MA dalam dakwaan primair adalah pertimbangan hukum yang salah, atau setidaknya melanggar prinsip-prinsip ilmu hukum pidana.