

**RASIO HUKUM DAN IMPLIKASI HUKUM
PENGUJIAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG MENURUT
PASAL 21 UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**LAW RATIO AND LAW IMPLICATION EXAMINATION OF AUTHORITY
ABUSE ACCORDING TO LAW OF STATE ADMINISTRATION**

M. Ikbar Andi Endang^{1, a, *}

¹ Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, Kota Serang, Indonesia

^a Ikbar.andi@gmail.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 6/12/2019

Direvisi 15/01/2020

Disetujui 19/02/2020

Kata Kunci

Rasio hukum;
Implikasi hukum;
Pengujian
penyalahgunaan
wewenang;
Undang-undang
administrasi
pemerintahan;

Keywords

Law ratio;
Law implication;
Examination of
authority;
Law of state
administration;

ABSTRAK

Konteks tindak pemerintahan sebagai titik sentral dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat, maka peradilan tata usaha negara diposisikan sebagai "peradilan" (*justitiele functie-judicial function*) yang termasuk kategori sifat dan/atau fungsinya adalah represif. Namun, lahirnya norma pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk melakukan penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan administrasi (diskresi) yang dimohonkan oleh badan dan/atau pejabat administrasi pemerintahan telah mengubah arah politik hukum penegakkan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi kearah pencegahan (upaya preventif) yang sama pentingnya dengan penindakan korupsi, karena pencegahan korupsi merupakan *conditio sine qua non* dalam penindakan korupsi. Berangkat dari titik keadaan sifat dan/atau fungsi peradilan tata usaha negara yang tidak lagi semata-mata berfungsi represif maka artikel ini mencoba untuk memberikan dasar pemahaman arah perkembangan peradilan tata usaha negara dengan peranan dan fungsi preventifnya yang berhubungan dengan penegakkan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dengan bentuk atau jenis kerugian keuangan negara sebagaimana rasio hukum norma pasal 21 undang-undang administrasi pemerintahan.

In the context of government action as a center point relate to public law protection, state administration jurisdiction along with its function as "judicature" (justiele functie - judicial function) belongs to characteristic of and/or repressive function. However, norm of Article 21 in Act Number 30 in 2014 about State Administration provide authority to State Administration Court to conduct assessments, whether there is any abuse of authority in decision making and/or administrative action (discretion) requested by an institution and/or an official of government administration, brings legal implication in form of a change in legal politic direction related to law enforcement in corruption crime eradication in this country in forms of preventive efforts, which is similarly as important as the corruption crime eradication itself, because corruption crime prevention is a condition sine qua non in corruption crime eradication. Based on the condition of characteristic and/or functions of state administration judiciary which is not merely repressive (merely functioning as "judiciary"), this writing attempts to provide basic of understanding to the judicial development of state administration along with its preventive roles and functions which are related to law enforcement in corruption crime eradication in forms of or types of state financial lost as it is legally defined in law ratio of norm of Article 21 in Act of government administration.



<https://doi.org/10.25216/peratun.312020.71-96>



© 2020. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

Hukum dalam konteks sebagai fenomena sosial ada karena diciptakan, hukum tidak jatuh dari langit begitu saja (*taken for granted*). Dengan kata lain, hukum itu ada sebagai karya manusia yang mengonstruksi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Sebagai sebuah proses konstruksi, keberadaan hukum tidak bisa lepas dari berbagai peristiwa atau kenyataan sosial dengan perubahannya yang tidak berdiri sendiri – sendiri, akan tetapi saling berhubungan satu sama lainnya¹. Serupa dalam pernyataan yang dikemukakan Oliver Wendell Holmes dalam bukunya “The Common Law” (1881) yakni bahwa hukum sesungguhnya bukan sesuatu yang “*omnipresent in the sky*”, melainkan sesuatu yang senantiasa hadir dalam situasi konkret “*to meet the social need*”.² Relasi keberadaan hukum sebagai sebuah proses konstruksi sosial dengan perubahan-perubahan kenyataan sosialnya yang bersifat dialektis (terus menerus) setidaknya dapat dilihat dari adanya penyelenggara administrasi pemerintahan dengan perubahan politik hukumnya dalam menjalankan roda pemerintahannya dari satu masa ke masa. Politik hukum yang merupakan salah satu aspek pengubah hukum yang berpengaruh (variabel *independent*) dapat menjadi penyebab terjadinya perubahan terhadap sistim penyelenggaraan suatu pemerintahan.

Hubungan kausalitas perubahan hukum dengan variabel *dependent*-nya dalam dataran implementasinya dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya dalam tulisan ini disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) yang di dalamnya memuat gagasan-gagasan pemikiran pemerintah yang baru yang menjadi latar belakang penyusunan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dalam rapat kerja dengan Komisi II DPR-RI untuk pembahasan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, pada tanggal 25 Februari 2014.³ Pemerintah dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam memberikan keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menerangkan bahwasannya

¹ Agus Raharjo, “Fenomena Chaos Dalam Kehidupan Hukum Indonesia,” *Jurnal Syiar Madani* 9, no. 2 (2007). Hlm. 144

² Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum : Paradigma, Metode, Dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Elsam & HuMa, 2002). Hlm. 40

³Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan disampaikan pada Rapat Kerja dengan Komisi II DPR-RI Untuk Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, tanggal 25 Februari 2014, diakses dari www.parlemen.net, pada hari Senin, tanggal 25-02-2014, pukul: 12.48 WIB.

dasar dan alasan yang melatar belakangi keinginan melahirkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diantaranya untuk memperkuat konsep dan implementasi reformasi birokrasi guna mewujudkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta melayani masyarakat dengan baik.⁴

Di Indonesia, kerugian keuangan negara atau perekonomian negara menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK.⁵ Tindak pidana korupsi yang telah menimbulkan kerugian keuangan negara sangat signifikan dibandingkan dengan tindak pidana korupsi jenis/bentuk suap dan gratifikasi. Hasil kajian Lembaga Penelitian dan Pelatihan Ekonomika dan Bisnis (P2EB) Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM yang berjudul "Estimasi Biaya Ekplisit Korupsi Berdasarkan Putusan MA 2001-2012" di Yogyakarta pada 4 Maret 2013, menyebutkan akibat korupsi sebanyak Rp. 168, 19 Triliun keuangan negara hilang. Penghitungan ini didasarkan pada analisis terhadap 1365 perkara korupsi dan sudah mendapatkan putusan tetap dari Mahkamah Agung dalam kurun waktu 2001-2012.⁶

Sedangkan hasil kajian Badan Litbang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Sektor Minerba menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 2003-2011 ditemukan kerugian negara Rp.6,7 Triliun, dan ada juga potensi kerugian negara 2.22 miliar dollar AS atau setara Rp 22,2 triliun selama

⁴Gagasan pemikiran pemerintah tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 3 huruf b dan c Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa tujuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah untuk menciptakan kepastian hukum dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang (preventif). Terhadap dua tujuan ini tentunya sangat relevan dengan penegakkan hukum pemberantasan korupsi yang berhubungan dengan unsur penyalahgunaan kewenangan dan unsur kerugian keuangan negara sebagaimana dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang lebih menitikberatkan pada penindakan (represif).

⁵Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No.20 Tahun 2001. Berdasarkan Pasal-Pasal tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam 30 (tiga puluh) jenis tindak pidana korupsi. Ketiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut : (A). Kerugian keuangan negara tercantum dalam rumusan Pasal 2 dan 3; (B). Suap-Menyuap tercantum dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a,b,c, dan d, Pasal 13; (C). Penggelapan dalam jabatan tercantum dalam rumusan Pasal 8,9, dan Pasal 10 huruf a,b, dan c; (D). Pemerasan tercantum dalam rumusan Pasal 12 huruf e,f, dan g; (E).Perbuatan curang tercantum dalam rumusan Pasal 7 ayat (1) huruf a,b,c,dan d, Pasal 7 ayat (2), dan Pasal 12 huruf h; (F). Benturan kepentingan dalam pengadaan tercantum dalam rumusan Pasal 12 huruf I; (G). Gratifikasi tercantum dalam rumusan Pasal 12B jo Pasal 12C. Lihat Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi; Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006). Hlm. 3-4

⁶Indonesian Corruption Watch, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta, 2014). Hlm. 9-10

kurun waktu 2010-2012. Kerugian negara dan potensi kerugian negara itu terjadi lantaran para pelaku usaha minerba tidak membayarkan royalti dan iuran tetap minerba dalam kurun waktu tersebut.⁷

Kerugian keuangan negara akibat penyimpangan (penyalahgunaan wewenang) oleh pejabat dan/atau badan pemerintahan di dalam lembaga pemerintahan dapat dilihat dari temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam laporan BPK dengan hasil temuan sepanjang tahun 2009 hingga pada semester I tahun 2013, terdapat 193.600 perkara yang berpotensi menimbulkan kerugian negara sebesar Rp 73,28 triliun. Adapun perincian yang disebutkan dalam laporan BPK tersebut yaitu instansi pada pemerintah pusat sebesar Rp 41,46 triliun, pemerintah daerah Rp 15,62 triliun, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebesar Rp 13,14 triliun. Sisanya lembaga pemerintahan Rp 2,97 triliun.⁸

Dalam konteks pemberantasan korupsi di Indonesia, Undang Undang Administrasi Pemerintahan merupakan instrumen penting dalam mencegah terjadinya korupsi. Sebelumnya pendekatan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme lebih diarahkan pada sanksi (*sanksi approach*) terhadap pelaku korupsi. Masih sangat terbatas kajian dan kebijakan terhadap perbaikan prosedur administrasi pemerintahan untuk mengurangi korupsi. Padahal, deteksi terhadap korupsi dapat juga dilakukan melalui pendekatan secara *administrative procedural*.⁹ Oleh karenanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diharapkan efektif untuk mendorong percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara.

Norma Pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang terkait dengan kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Bertitik tolak dari kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan kepada PTUN dalam menguji “penyalahgunaan wewenang” oleh Pejabat Pemerintahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara, tentunya bertalian erat dengan persoalan titik

⁷*Ibid.*, hlm. 10.

⁸*Ibid.*, hlm. 11.

⁹Eko Prasajo, (*Rancangan*) *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Untuk Pembangunan Hukum Administrasi Negara Dan Penciptaan Good Governance*, Bimbingan Teknis Hakim PTUN 31 Maret-2 April (Jakarta, 2011). 31 Maret-2 April. Hlm. 2

singgung dengan kewenangan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TPK) dalam melakukan pengujian "menyalahgunakan kewenangan" dalam norma Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Terhadap keadaan persoalan titik singgung tersebut, setidaknya diperlukan pemahaman dasar mengenai rasio hukum norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan karakter perlindungan hukum pada PTUN sehubungan dengan rasio hukum norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan itu sendiri guna memberikan penyelesaian atas persoalan titik singgung kompetensi dua peradilan tersebut secara proporsional.

Bertolak dari uraian latar belakang tersebut, maka rumusan tema sentral Rasio Hukum dan Implikasi Norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dapat diderivasi menjadi permasalahan sebagai berikut yaitu bagaimana karakter perlindungan hukum pada Pengadilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan rasio hukum norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan? dan bagaimana implikasi hukum norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap persoalan titik singgung kompetensi antara Pengadilan TUN dan Pengadilan TPK dalam penegakkan hukum tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara?

II. PEMBAHASAN

A. Perlindungan Hukum Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Prinsip Negara Hukum Pancasila

1. Konsep Negara Hukum Pancasila sebagai Dasar Teoritik Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia

Konsep negara hukum Pancasila merupakan kristalisasi dari pemikiran-pemikiran dan pandangan yang khas, karakteristik dan subyektifitas para ahli hukum Indonesia yang bertumpu pada nilai-nilai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia. Sehingga konsep negara hukum di Indonesia memiliki ciri khas, karakter dan essensial yang tentunya berbeda dengan konsep-konsep negara hukum *Rechtstaat*, *the rule of law* dan *Socialist Legality*. Salah satunya menurut pendapat ahli hukum Philipus M Hadjon bahwa konsep Negara Hukum Pancasila dibangun dari pengertian dan perumusan elemen-elemen Negara Hukum Pancasila yang beranjak dari paham gotong

royong dan kekeluargaan. adapun elemen atau ciri-ciri Negara Hukum Pancasila adalah:¹⁰

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan *asas kerukunan*;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban

Ide dasar hubungan antara pemerintah dan rakyat telah dilontarkan oleh para pendiri negara sewaktu merumuskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Moh Hatta dalam tanggapannya tentang dimasukkannya hak-hak asasi ke dalam UUD mengatakan “kita menghendaki negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasarkan kepada gotong royong. Demikian juga pendapat Soepomo yang mengemukakan bahwa negara Indonesia yang terbentuk berdasarkan kekeluargaan sehingga UUD juga harus mengandung sistem kekeluargaan. Oleh karenanya jiwa/asas kekeluargaan (dijabarkan menjadi asas kerukunan) tersebut ingin mewujudkan tercapainya keseimbangan/keserasian dalam hidup dan kehidupan, dan kiranya jiwa inilah yang melandasi hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara dalam konsep negara hukum Pancasila, menghendaki agar tidak terjadi adanya pertarungan atau kompetisi yang tidak sehat antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain. Semua kekuasaan yang ada pada negara diarahkan untuk kebahagiaan bersama sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara yang telah digariskan di dalam Pembukaan UUD 1945.

Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, tentunya menghendaki adanya hubungan antara pemerintah dan rakyat yang berlandaskan pada asas kerukunan yang akhirnya mengarahkan kepada penyelesaian sengketa secara musyawarah dahulu sebagai pilihan penyelesaian yang utama, sedangkan peradilan merupakan pilihan atau sarana penyelesaian sengketa yang terakhir.

¹⁰Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987). Hlm. 90-91

2. Prinsip dan Sarana Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Pada Pengadilan TUN

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, karena menurut sejarahnya, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.¹¹

Dalam peradaban manusia dan kehidupannya, secara historis pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang terkait perlindungan hukum rakyat dari tindakan pemerintahan, diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah. Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, sebagaimana yang dijelaskan oleh Paulus E. Lotulung,¹² bahwa masing-masing negara mempunyai cara dan mekanisme sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum tersebut diberikan. Pernyataan Paulus E Lotulung tersebut, dapat dipahami bahwa konsep perlindungan hukum dianut dan diterapkan pada tiap-tiap negara yang menyebut dirinya sebuah negara hukum.

Philipus M. Hadjon,¹³ dalam disertasinya yang berjudul "Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia..." mengemukakan pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda yang berbunyi "*rechtsbescherming van de burgers tegen de over-beid*" dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris "*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*". Ada dua macam sarana perlindungan hukum bagi rakyat jika dikaitkan dengan tindakan pemerintahan sebagai titik sentralnya, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum yang represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak

¹¹*Ibid.*

¹²Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993). Hlm. 123

¹³ Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Hlm. 1-2

karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.¹⁴

Berangkat dari asumsi dasar bahwa masing-masing negara mempunyai cara dan mekanisme sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum dan sampai seberapa jauh perlindungan hukum tersebut diberikan, maka perlindungan hukum bagi rakyat yang berlandaskan pada prinsip pengakuan harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila serta prinsip negara hukum Pancasila, maka perlindungan hukum bagi rakyat diarahkan kepada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa antara pemerintah dan rakyat, menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat secara musyawarah serta peradilan merupakan sarana terakhir dalam usaha penyelesaian sengketa antara pemerintah dan rakyat. Hal tersebut tidaklah terlepas dari adanya pemahaman bahwa sebagai negara hukum Pancasila dengan elemen utamanya asas keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan yang mengarahkan kepada usaha tercapainya keserasian dan keseimbangan dalam hidup dan kehidupan termasuk di dalamnya terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.

3. Karakter Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Sehubungan Rasio Hukum Norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

a. Rasio Hukum Norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Pada Rapat Paripurna DPR.RI dalam agenda Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan Terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan, tanggal 25-26 September 2014.¹⁵ Ketua Komisi II DPR.RI Khatibul Umam Wiranu dari Fraksi Partai Demokrat pada saat menyampaikan laporan Komisi II DPR.RI dalam rangka pembicaraan tingkat II pengambilan keputusan RUU Administrasi Pemerintahan menjadi undang-undang, pada pokoknya menyatakan:

“...dengan undang-undang ini para pejabat negara, para pemerintahan tidak lagi harus ketakutan menjalankan segala tindakan yang ada di dalam sesuai undang-undang terutama dalam penggunaan wewenang badan atau pejabat pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pejabat kedepannya

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR.RI Tahun Sidang 2014-2015 Tentang Acara Pembicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan Terhadap RUU Administrasi Pemerintahan, Tanggal 25-26 September 2014* (Jakarta, 2014). Hlm. 139-145

tidak perlu lagi ragu-ragu atas tindakannya yang sudah didasarkan atas undang-undang. Kedepan tidak ada lagi kriminalisasi kebijakan. ...diharapkan juga dengan disahkannya Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan ini dapat menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan serta membuat pejabat negara tidak punya keraguan di dalam mengambil kebijakan".

Senada dengan apa yang dikemukakan oleh Khatibul Umam Wiranu dari Fraksi Partai Demokrat (PD), Agun Gunandjar Sudarsa selaku Ketua Rapat/Sidang dari Fraksi Partai Golongan Karya (GOLKAR), pada kesempatan tersebut mengatakan :

"...(pengesahan RUU Administrasi Pemerintahan menjadi Undang-Undang) hasilnya luar biasa, ada diskresi dan seterusnya yang (di dalam penyampaian laporan Komisi II DPR oleh Ketua Komisi II DPR) sudah dijelaskan, merupakan kado bagi Gubernur, Bupati, Walikota yang kemarin takut disalahkan (takut dipidana dalam mengambil kebijakan) dan itu menjadi stagnasi dan mudah-mudahan (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) ini bisa meringkai semua."

Kemudian, Pendapat Akhir Pemerintah yang diwakili oleh Azwar Abubakar selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Rapat Paripurna DPR.RI dalam agenda Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan Terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan, mengemukakan hal-hal yang pada pokoknya yaitu:

"...salah satu tujuan utama disusunnya Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini adalah untuk mengisi kekosongan hukum yang menjadi dasar perlindungan terhadap pengambilan keputusan dan/atau tindakan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan. Rancangan undang-undang ini diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana, Dengan demikian pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan melemahkan mereka dalam melakukan inovasi dalam pemerintahan, sekaligus menjaga agar badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak mengambil keputusan dan/atau tindakan sewenang-wenang. Masyarakat terlindungi dari kesewenang-wenangan dan praktek mal administrasi pejabat";

"...dari aspek hukum administrasi negara, rancangan undang-undang ini akan menjadi dasar hukum materiil sebagai pelengkap hukum formil dalam Undang-Undang PTUN. Sedangkan dalam

aspek reformasi birokrasi, rancangan undang-undang ini merupakan pelengkap dari undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagaimana tujuan reformasi birokrasi, (rancangan undang-undang administrasi pemerintahan) dapat mempercepat tercapainya tujuan reformasi birokrasi untuk menciptakan birokrasi yang bersih, kompeten, bebas korupsi dan kolusi dan nepotisme serta bebas politisasi.”

Oleh karenanya pembacaan rasio hukum norma Pasal 21, menurut penulis dapat dimaknai sebagai kebijakan atau hal-hal yang melatarbelakangi bagi pembuat atau penyusun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang bertujuan utama yaitu *pertama*, untuk mengisi kekosongan hukum yang menjadi dasar perlindungan terhadap pengambilan keputusan dan/atau tindakan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Dengan demikian pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan melemahkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus menjaga agar badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak mengambil keputusan dan/atau tindakan sewenang-wenang. Masyarakat terlindungi dari kesewenang-wenangan dan praktek mal administrasi pejabat.

Kedua, untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah (preventif) penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan (diskresi) oleh Pejabat Pemerintahan guna memperkuat konsep dan implementasi reformasi birokrasi demi terwujudnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelayanan publik yang baik.

b. Karakter Perlindungan Hukum Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Sehubungan dengan Rasio Hukum Norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Bertolak dari konsep prinsip dan sarana perlindungan hukum bagi rakyat oleh Pengadilan berdasarkan negara hukum Pancasila serta gagasan pemikiran-pemikiran yang melatar belakangi lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diurai diatas, maka menurut peneliti corak karakter penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan fungsi

“peradilannya” tentunya berkarakter represif. Namun jika disandarkan pada rasio hukum norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yaitu Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diharapkan dapat menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Sehingga pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan melemahkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan serta untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah (preventif) penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan (diskresi) oleh Pejabat Pemerintahan guna memperkuat konsep dan implementasi reformasi birokrasi demi terwujudnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelayanan publik yang baik. Maka, corak karakter penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yang disandarkan pada rasio hukum norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, juga mengandung karakter preventif (pencegahan).

B. Implikasi Hukum Norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Terhadap Titik Singgung Kompetensi Antara Pengadilan TUN dan Pengadilan TPK Dalam Penegakkan Hukum Tindak Pidana Korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara

Konteks rasio hukum dalam norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menghendaki Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai instrumen pengawasan dengan sifat dan/atau fungsi pencegahan (*preventif*) agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan (diskresi) yang dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan (tindakan mal administrasi) dalam menjalankan tugas pelayanan publik yang berakibat pada tindak pidana korupsi guna memperkuat konsep dan implementasi reformasi birokrasi demi terwujudnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelayanan publik yang baik tersebut, maka menurut penulis dengan meminjam pendapat Romli Atmasasmita yang menyatakan bahwa Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara *mutatis mutandis*¹⁶ akan membawa

¹⁶Arti harfiah *mutatis mutandis* dalam bahasa latinnya kurang lebih adalah “perubahan yang penting telah dilakukan”. Namun penggunaan istilah hukum ini dalam prakteknya memiliki pengertian kurang lebih artinya keberlakuan dilakukan dengan cara yang sama atau sama persis, diakses dari https://id.m.wikipedia.org/wiki/Mutatis_mutandis , pada hari Rabu, tanggal 30-09-2015, Pukul: 18.08 WIB.

perubahan arah politik hukum terkait penegakkan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di negeri ini berupa pencegahan (upaya *preventif*) yang sama pentingnya dengan penindakan korupsi, karena pencegahan korupsi merupakan *conditio sine qua non* dalam penindakan korupsi.¹⁷

Di dalam norma Pasal 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Adapun larangan penyalahgunaan wewenang ini meliputi:

1. Larangan melampaui kewenangan;
2. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
3. Larangan bertindak sewenang-wenang

Ad.1 Badan atau pejabat dikategorikan melampaui wewenang, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Ad.2 Badan atau pejabat dikategorikan mencampuradukkan wewenang, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan berada di luar substansi atau materi wewenang yang diberikan dan bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

Ad.3 Badan atau pejabat dikategorikan bertindak sewenang-wenang, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan dan bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap

Kemudian di dalam norma Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga telah menentukan bahwa pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hasil pengawasan dari

¹⁷Romli Atmasasmita, *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggaraan Negara : Suatu Catatan Kritis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Diburungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan*, Seminar Nasional H.U.T IKAHI Ke-62 (Jakarta, 2015). Hlm. 6-7. Lebih lanjut Romli menjelaskan terkait peranan peradilan tata usaha negara dalam melakukan pengujian penyalahgunaan wewenang sebagai upaya *preventif* tindak pidana korupsi merupakan kontrol terhadap mal administrasi yang dilakukan oleh APH dan Penyelenggara Negara tidak *mutatis mutandis* merupakan tindak pidana korupsi sekalipun telah mengakibatkan kerugian negara, hal ini merujuk pada ketentuan bab XI tentang Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah, Pasal 59 ayat 1 dan ayat 2 jo Pasal 60 UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yang menentukan bahwasanya terhadap setiap subjek hukum yang telah merugikan keuangan negara/daerah wajib dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara tersebut.

APIP tersebut dapat berupa : (a). tidak terdapat kesalahan; (b). terdapat kesalahan administratif, dan; (c). terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Terhadap hasil pengawasan APIP tersebut hanya berupa kesalahan administratif saja, maka dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun jika hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dilakukan pengembalian kerugian negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

Adapun subjek hukum yang dapat dikenakan beban pertanggung jawaban yang berkaitan dengan adanya kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara tersebut, tolok ukurnya terletak pada ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang itu sendiri. Jika kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara tersebut terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan. Sedangkan jika kesalahan administratif yang menimbulkan keuangan negara tersebut terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahannya.

Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan Pasal 17 (melakukan penyalahgunaan wewenang) dan Pasal 25 ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan¹⁸ dikenakan sanksi administrasi berat berupa (a). pemberhentian tetap dengan memperoleh hak- hak keuangan dan fasilitas lainnya; (b). pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak- hak keuangan dan fasilitas lainnya; (c). pemberhentian tetap dengan memperoleh hak- hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau; (d). pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak- hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.¹⁹

¹⁸Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan . Dan dalam hal penggunaan diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan diskresi.

¹⁹Lihat Indonesia, Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No.30 Tahun 2014, LN Tahun 2014, Nomor 292, Pasal 80 ayat (3) dan (4) jo Pasal 81 ayat (3).

Berangkat dari uraian pembacaan norma Pasal 20 dan norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut diatas, maka dari tinjauan ilmu norma, bahwa norma Pasal 17 dan Pasal 18 merupakan jenis norma berpasangan dengan norma Pasal 20 dan Pasal 21. Rumusan norma Pasal 17 dan Pasal 18 tersebut di dalamnya mengandung norma primer (apa yang harus dilakukan), sedangkan norma Pasal 20 dan Pasal 21 mengandung norma sekunder (bagaimana yang harus dilakukan jika terhadap apa yang harus dilakukan/norma primer itu dilanggar). Dengan kata lain, pembacaan teks norma (proposisi normatif) Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan norma Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 20 itu sendiri.

Dengan pembacaan norma yang demikian, maka pengujian penyalahgunaan wewenang dalam norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengandung pengertian adanya kesempatan hukum yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat pemerintahan (subyek norma) yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang (baik dalam keputusan, tindakan dan/atau diskresi) dalam menjalankan tugas pelayanan publik (administrasi pemerintahan) yang bertolak dari keberatan terhadap hasil pengawasan APIP berupa terdapatnya kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, untuk dapat menyelesaikan secara administratif dengan mengajukan permohonan pengujian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dari keputusan dan/atau tindakan (diskresi) yang dilakukannya tersebut pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga dalam konteks ini, pejabat pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang, selain memiliki kewajiban untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, disisi lain juga akan dikenakan sanksi administrasi berat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 80 ayat (3) dan (4) *juncto* Pasal 81 ayat (3) *juncto* Pasal 86 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

1. Sanksi Administrasi Versus Sanksi Pidana Sehubungan Dengan Pengujian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara

Berangkat dari pemahaman adanya kesempatan yang diberikan oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang (baik dalam keputusan, tindakan dan/atau diskresi) yang menimbulkan kerugian keuangan negara dalam menjalankan tugas

pelayanan publik (administrasi pemerintahan) untuk menyelesaikan secara administratif yaitu tersedianya kewajiban administrasi (pengembalian kerugian keuangan negara) dan ancaman sanksi administrasi serta ketentuan norma Pasal 35 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Pasal 59 ayat 1 dan ayat 2 jo Pasal 60 UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, maka akan menghasilkan pertanyaan lebih lanjut yaitu, (1) apakah perbuatan penyalahgunaan wewenang seorang pejabat yang pada umumnya merupakan ranah hukum administrasi negara diakhiri dengan sanksi administrasi; (2) apakah perbuatan sebagaimana dimaksud dalam (1) juga dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana dalam UU PTPK?

Lebih lanjut untuk menjawab pertanyaan diatas, Romli dengan mengutip Oswald Jansen yang menjelaskan bahwa di dalam referensi hasil penelitian mengenai keberadaan sanksi administrasi dan sanksi pidana di beberapa Negara Uni Eropa menunjukkan bahwa terdapat dua pandangan, yaitu *pertama*, pandangan yang mengakui keberadaan sanksi administrasi tidak mengesampingkan sanksi pidana atau disebut "*low degree of differentiation*"; *kedua*, pandangan yang memisahkan secara tegas sanksi administrasi dengan sanksi pidana yang disebut "*high degree of differentiation*". Negara-negara yang menganut pandangan "*low degree of differentiation*" adalah Inggris, Swedia, Spanyol. Negara-negara tersebut tidak memisahkan sanksi administrasi dan sanksi pidana, dengan kata lain bagi negara-negara tersebut sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi.²⁰

Sedangkan pandangan "*high degree of differentiation*" yang memisahkan secara tegas antara sanksi administrasi dan sanksi pidana, dianut di negara-negara Portugis, Italia, Jerman, Belanda, Belgia dan Rumania. Menurut laporan Jerman, telah dinyatakan bahwa walaupun tidak ada batas yang tegas antara sanksi pidana dan sanksi administratif, akan tetapi harus dipertimbangkan bahwa diantara keduanya terdapat perbedaan karakteristik. Merupakan tindakan inkonstitusional penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran yang nyata-nyata termasuk pelanggaran administratif. Negara Jerman, Belanda, dan Rumania, prinsip *ne bis in idem*, berlaku dalam penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran yang bersifat administratif. Kecuali Belgia, yang tidak sepenuhnya menganut pandangan tersebut. Dengan merujuk kepada dua pandangan

²⁰Atmasasmita, *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggaraan Negara : Suatu Catatan Kritis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Diburungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan*.

negara-negara Uni Eropa tersebut diatas, sudah seharusnya sistem hukum (pidana) Indonesia yang mewarisi sistem hukum Belanda memperhatikan dan mempertimbangkan pandangan yang dianut sistem hukum Belanda perihal penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran yang bersifat administratif.²¹

Menurut penulis terhadap pendapat Romli Atmasasmita yang bertumpu pada dua pandangan negara-negara Uni Eropa tersebut, ada benarnya jika dikaitkan dengan keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang di dalamnya mengusung materi muatan penyelesaian administratif, kewajiban administratif dan adanya ancaman sanksi administratif terhadap Pejabat Pemerintahan yang melakukan kesalahan administratif yang mengandung penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Materi muatan tersebut dapat dikatakan merupakan refleksi dari sebuah pandangan yang mengakui adanya pemisahan secara tegas antara sanksi administratif dan sanksi pidana atau "*high degree of differentiation*". Terlebih jika memperhatikan pendapat Eko Prasajo²² yang menyatakan bahwa materi-materi pengaturan yang terdapat dalam undang-undang administrasi pemerintahan merupakan kombinasi dari berbagai undang-undang yang serupa yang ada di negara lain (seperti USA, Jerman dan Belanda).

Problematika penerapan sanksi pidana dan sanksi administratif terkait perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan yang bersinggungan dengan tindak pidana korupsi, secara normatif berakar tumpu pada keberadaan norma Pasal 4 UU PTPK. Di dalam norma Pasal 4 UU PTPK tersebut menentukan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK. Sehingga menurut penulis untuk mendekati problematika hukum tersebut perlu merujuk kepada semangat prinsip hubungan fungsional yang proporsional antara Pengadilan TPK dan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai elemen negara hukum Pancasila. Prinsip hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara dalam konsep negara hukum Pancasila, mengendaki agar tidak terjadi adanya pertarungan atau kompetisi yang tidak sehat

²¹*Ibid.*, hlm. 5

²²Prasajo, (Rancangan) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Untuk Pembangunan Hukum Administrasi Negara Dan Penciptaan Good Governance. Hlm. 3

antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain (*in casu* PTUN dengan Pengadilan TPK).

Hal yang demikian merupakan konsekuensi dari sebuah pemahaman bahwa pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat dikatakan bersumber kepada Pancasila, sehingga tentunya secara intrinsik nilai-nilai Pancasila juga harus melekat pada Pengadilan TPK maupun Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan wujud konkret sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia yang berdasarkan Negara Hukum Pancasila. Oleh karenanya semua kekuasaan yang ada pada negara diarahkan untuk kebahagiaan bersama sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara yang telah digariskan di dalam Pembukaan UUD 1945.

2. Problematika Hukum PERMA R.I Nomor 4 Tahun 2015 yang Bersinggungan dengan Persoalan Titik Singgung Kompetensi Peradilan TUN dengan Peradilan TPK.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang memiliki peran sebagai sarana pelengkap kekurangan hukum acara dan sarana penegakkan hukum daripada norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut dapat dilihat dari dasar pertimbangan filosofis (tujuan dilahirkannya) PERMA tersebut yang tercantum dalam konsideran "menimbang" yaitu (a) bahwa dalam ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; (b) bahwa untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur hukum acara penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang (penebalan dilakukan penulis).²³

²³Di dalam Pasal 8 ayat (1) selengkapnya menyatakan "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Sedangkan Pasal 8 ayat (2) selengkapnya adalah "Peraturan Perundang-undangan senagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui

Terkait problematika penegakkan hukum penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara yang di dalamnya terkait persoalan titik singgung dua kompetensi peradilan antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum (Peradilan TIPIKOR), Perma Nomor 4 Tahun 2015 selain sebagai pelengkap kekurangan hukum acara, juga menjadi pedoman teknis penegakkan hukumnya. Di dalam norma Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015 menentukan bahwa:

- (1) 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.
- (2) Pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus penilaian permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah

Selanjutnya ditentukan pula pada norma Pasal 3 Perma Nomor 4 Tahun 2015 bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil aparat pengawasan intern pemerintah dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Dari perspektif ilmu norma, maka rumusan norma Pasal 2 dan Pasal 3 Perma Nomor 4 Tahun 2015 tersebut dapat diidentifikasi unsur-unsur norma yang terkandung di dalamnya sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut ini :

Tabel. 1 Unsur-Unsur Norma Pasal 2 dan 3 Perma Nomor 4 Tahun 2015

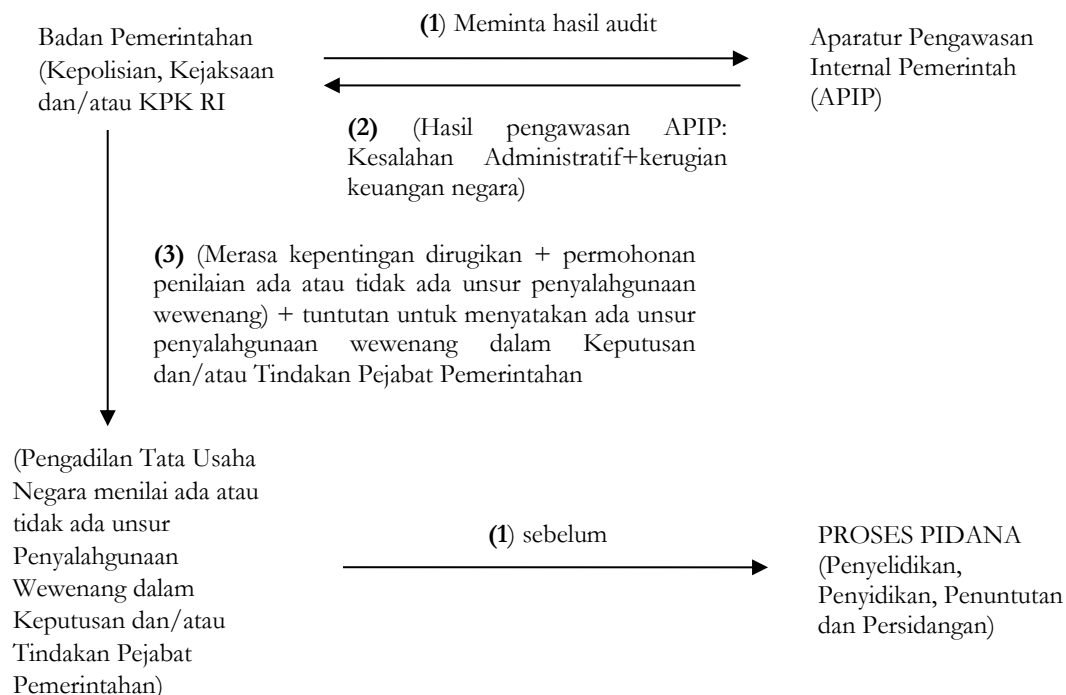
Unsur Norma	Pasal 2	Pasal 3
unsur seseorang atau kelompok adressat (Subyek Norma/ <i>Normadressat</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayat (1) - Pengadilan Tata Usaha Negara • Ayat (2) - Pengadilan Tata Usaha Negara 	Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan
unsur perilaku yang dirumuskan (Obyek Norma/ <i>Normgedrag</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayat (1) - Permohonan ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan. • Ayat (2) - Permohonan ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam 	Tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang

keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”, Lihat Indonesia, Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011, Nomor 82, Pasal 8.

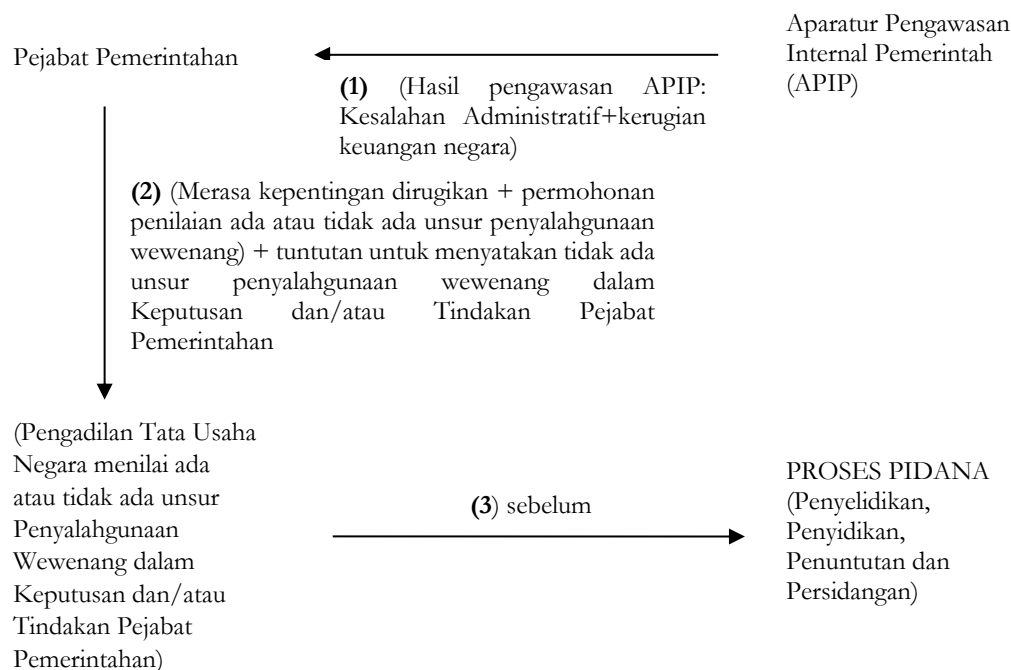
	Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan.	
unsur cara keharusan berperilaku (Operator norma/ <i>Modus van behoren</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayat (1) - Menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian • Ayat (2) - Menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian 	Mengajukan Permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang.
unsur syarat-syaratnya (Kondisi norma/ <i>Normcondities</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayat (1) - Sebelum adanya Proses Pidana • Ayat (2) - Setelah adanya hasil pengawasan APIP 	Merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan APIP

Bertolak dari uraian unsur-unsur norma Pasal 2 dan Pasal 3 PERMA RI Nomor 4 Tahun 2015 tersebut di atas, maka penanganan pengujian penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi dapat digambarkan secara skematik pada skema:

Skema 1. Penanganan dan Penyelesaian Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan dengan Subyek Normanya yaitu Badan Pemerintahan



Skema 2. Penanganan dan Penyelesaian Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan dengan Subyek Normanya yaitu Pejabat Pemerintahan



Berangkat dari pemahaman kedua skema penanganan dan penyelesaian pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan baik skema dengan subyek norma Badan Pemerintahan maupun subyek norma Pejabat Pemerintahan sebagaimana di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan Hukum acara PERMA R.I Nomor 4 Tahun 2015 tersebut, penulis memandang bahwa pada frasa “sebelum adanya proses pidana” (unsur kondisi norma/ *conditioesnorma*) pada Pasal 2 ayat (1) PERMA R.I Nomor 4 Tahun 2015 masih tetap berpotensi menimbulkan konflik kompetensi dua peradilan antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Peradilan TPK.

Potensi konflik tersebut, dapat terjadi dalam persoalan penafsiran (pemaknaan) terhadap frasa “sebelum adanya proses pidana”, artinya *pertama*, dalam terminologi KUHAP tidak mengenal istilah atau terminolog “proses pidana”. *Kedua*, proses pidana yang dimaksud tidak jelas pada tahapan-tahapan yang mana dalam proses pidana, apakah sebelum adanya penerimaan laporan dan/atau aduan tindak pidana korupsi dari masyarakat, LSM, dll (proses awal administrasi pidana) ataukah sebelum proses pada tahapan yang mana diantara penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan proses

persidangan?. Hal tersebut seyogyanya haruslah diperjelas, karena terkait kesempatan untuk hak-hak hukum pejabat pemerintahan yang diduga telah menyalahgunakan kewenangan dalam keputusan dan/atau tindakan yang menimbulkan kerugian keuangan negara untuk mendapatkan perlindungan hukum (kesempatan mengajukan pengujian penilaian terlebih dahulu pada Pengadilan Tata Usaha Negara). Terlebih, di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyediakan penyelesaian secara administratif terhadap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melakukan kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara untuk diwajibkan mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut dan mendapatkan sanksi administratif yang berat (untuk Pejabat Pemerintahan).

Problematika konflik persinggungan kompetensi dua peradilan akibat frasa "sebelum adanya proses pidana" yang tidak ditentukan secara jelas oleh PERMA RI Nomor 4 Tahun 2015 dapat saja terjadi misalnya dalam ilustrasi sebagai berikut : secara administrasi ada laporan atau temuan dari masyarakat atau LSM kepada pihak yang berwenang (Kepolisian, Kejaksaan atau KPK.RI), pihak yang berwenang tersebut melakukan penggalan atau tindak lanjut atas laporan atau temuan tersebut dengan memanggil pihak-pihak terkait untuk dimintakan keterangan termasuk si Pejabat A yang dilaporkan. Kemudian Pejabat A menggunakan hak hukumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan untuk mengajukan permohonan penilaian unsur ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang berdasarkan hasil pengawasan dari APIP pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan ilustrasi tersebut, maka dapat dilihat persoalan yang dapat muncul yakni *pertama*, apakah proses administrasi dan penyelidikan terhadap Pejabat A tersebut yaitu tindak lanjut atas laporan atau temuan tersebut dengan memanggil pihak-pihak terkait untuk dimintakan keterangan termasuk si Pejabat A sudah masuk kategori proses pidana?; *kedua*, jika sudah dikategorikan proses pidana, maka pengajuan permohonan pejabat A tersebut akan dinyatakan tidak diterima oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN tidak berwenang) dengan alasan sudah adanya proses pidana?;

Ketiga, demikian juga ketika dihadapkan pada situasi pada tahapan sudah memasuki proses persidangan di Pengadilan TPK, bahwa ada dua kemungkinan lagi permasalahan yang dapat muncul yaitu (1) adanya eksepsi absolut dari Terdakwa terkait unsur menyalahgunakan kewenangan yang belum dilakukan pengujian penilaian oleh

Pengadilan Tata Usaha Negara, maka eksepsi Terdakwa ditolak oleh Pengadilan TPK dengan alasan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang lagi sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 4 Tahun 2015, dikarenakan perkara Terdakwa sudah dilakukan proses pidana (sudah disidangkan) ; (2) kemungkinan eksepsi Terdakwa dikabulkan, mengingat Pengadilan TPK mengindahkan skema penanganan dan penyelesaian pengujian penyalahgunaan wewenang dalam Perma Nomor 4 Tahun 2015 dengan menafsirkan frasa “sebelum adanya proses pidana” dalam makna pembuktian unsur “menyalahgunakan wewenang” dalam Pasal 3 UU PTPK harus dinilai/diuji terlebih dahulu ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga diberikan kesempatan kembali kepada terdakwa untuk mengajukan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam situasi tersebut, terlepas permohonan terdakwa pada Pengadilan Tata Usaha Negara nantinya dikabulkan, ditolak atau tidak diterima, namun menurut penulis tetap saja bukankah persidangan di Pengadilan TPK yang menyikapi dan mengabulkan eksepsi absolut terdakwa tersebut juga sudah merupakan bagian daripada proses pidana?. Artinya frasa “sebelum adanya proses pidana” dapat merestriksi (membatasi) kewenangan PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang yang berkaitan dengan kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang bersinggungan erat dengan tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara itu sendiri.

Dengan demikian, secara konsep dan implementasi untuk meletakkan kembali secara proporsional penilaian unsur “penyalahgunaan wewenang” merupakan konsep dari Hukum Administrasi dan inti delik tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian negara, maka menurut penulis dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara hendaknya memperhatikan dan mempertimbangkan penyelesaian dengan pendekatan hubungan fungsional yang proporsional antara Pengadilan TPK dan Pengadilan Tata Usaha Negara (kekuasaan negara yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman), keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, serta keseimbangan hak dan kewajiban yaitu dengan pola (*pattern*) hak preferensi diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menentukan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang untuk

membuktikan inti delik tindak pidana korupsi. Kemudian jika ada kesalahan administratif yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka pejabat pemerintahan diberikan kesempatan terlebih dahulu untuk memenuhi kewajiban administratif (mengembalikan kerugian keuangan negara) dan menerima sanksi administratif berat terhadap pelanggaran penyalahgunaan wewenang tersebut sebagaimana yang ditentukan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

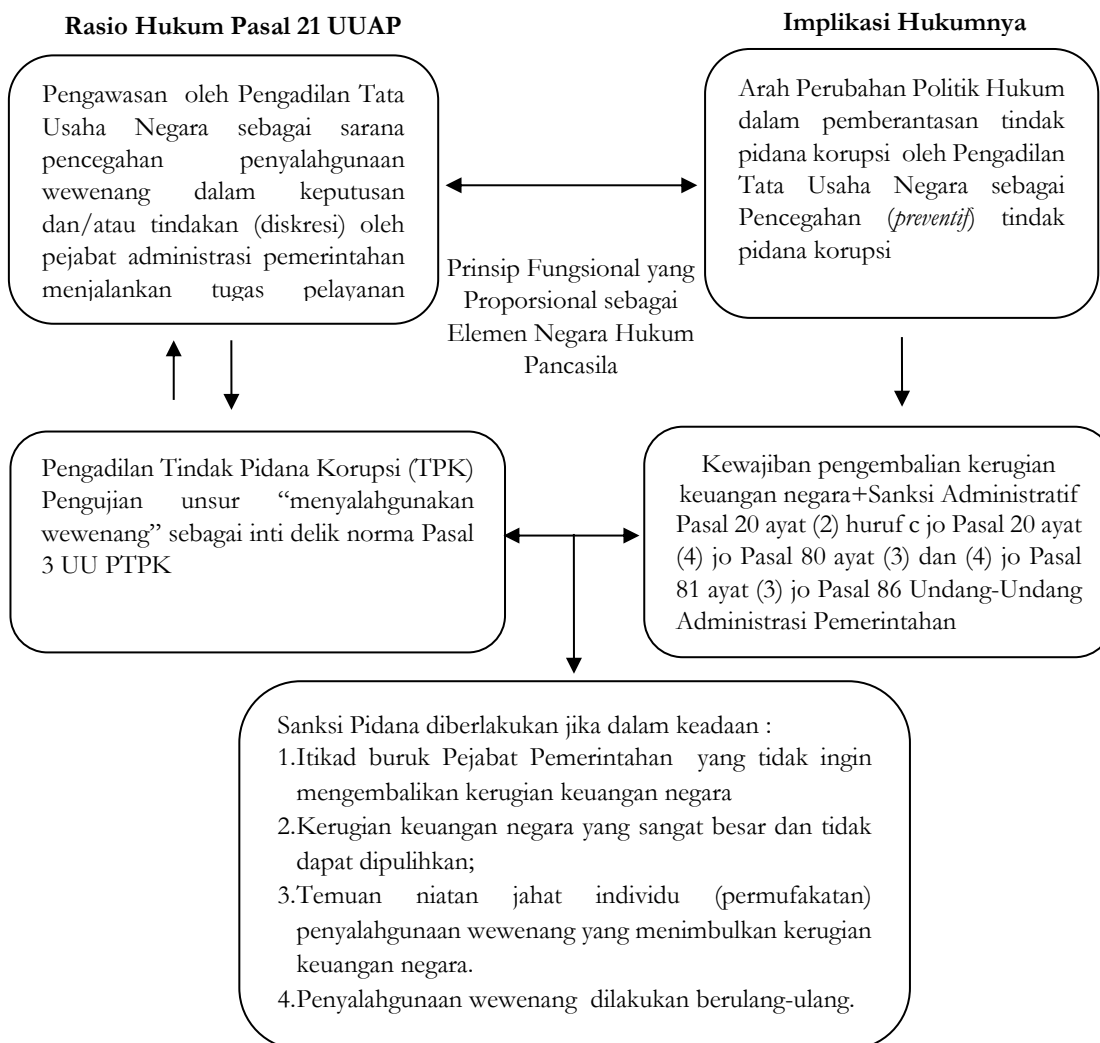
Selanjutnya terhadap persoalan apakah perbuatan penyalahgunaan wewenang seorang pejabat yang pada umumnya merupakan ranah hukum administrasi negara yang diakhiri dengan sanksi administrasi juga tetap dikenakan sanksi pidana sebagaimana dalam UU PTPK. Tentunya melihat persoalan penerapan sanksi pidana dan sanksi administratif tersebut dengan secara proporsional dan kasuistik. Sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Nur Basuki Minarno²⁴ bahwa jika dihadapkan pada persoalan adanya kebebasan untuk melakukan kebijakan (*freis ermessen-discretionary power*) yang pelaksanaan kebijakan tersebut diawasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pelanggaran terhadap "asas-asas umum pemerintahan yang baik" jelas merupakan permasalahan yang berada dalam domain hukum administrasi, sehingga tidak dapat dipakai sebagai dasar untuk menjatuhkan pidana.

Namun, jika terdapat penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan Pejabat Pemerintahan menimbulkan kerugian keuangan negara yang sangat besar dan kerugian keuangan negara tidak dapat dipulihkan (adanya itikad buruk Pejabat Pemerintahan tidak ingin mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut), maka selain penjatuhan sanksi administrasi berat juga dapat diikuti sanksi pidana terhadap itikad buruk Pejabat Pemerintahan tersebut.

Pola (*pattern*) penyelesaian penilaian unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan yang bersinggungan dengan tindak pidana korupsi pasca lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan bertumpu pada prinsip hubungan fungsional yang proporsional antara Pengadilan TPK dan Pengadilan Tata Usaha Negara, menurut penulis secara sederhana dapat diuraikan secara skematik dalam gambar ragaan sebagai berikut:

²⁴ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2010). Hlm. 17

Skema 3. Relasi Rasio Hukum dan Implikasi Hukum Norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan Pinsip Hubungan Fungsional yang Proporsional Antara Pengadilan TPK dan Pengadilan TUN Dalam Penyelesaian Unsur Penilaian Penyalahgunaan Wewenang



III. PENUTUP

Dari hasil pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa: 1) Karakter perlindungan hukum pada Pengadilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan rasio hukum pengujian penyalahgunaan wewenang dalam norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Pengadilan TUN juga mengandung karakter sifat preventif (pencegahan); 2) Secara konsep dan implementasi untuk meletakkan kembali secara proporsional penilaian unsur “penyalahgunaan wewenang” merupakan konsep dari Hukum Administrasi dan inti delik tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian negara, maka penilaian unsur penyalahgunaan

wewenang oleh pejabat pemerintahan yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi dengan jenis/bentuk kerugian keuangan negara hendaknya memperhatikan dan mempertimbangkan penyelesaian dengan pendekatan hubungan fungsional yang proporsional antara Pengadilan TPK dan Pengadilan Tata Usaha Negara (kekuasaan negara yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman), keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, serta keseimbangan hak dan kewajiban yaitu dengan pola (*pattern*) hak preferensi diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menentukan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang untuk membuktikan inti delik tindak pidana korupsi. Kemudian jika ada kesalahan administratif yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka pejabat pemerintahan diberikan kesempatan terlebih dahulu untuk memenuhi kewajiban administratif (mengembalikan kerugian keuangan negara) dan menerima sanksi administratif berat terhadap pelanggaran penyalahgunaan wewenang tersebut sebagaimana yang ditentukan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Atmasasmita, Romli. *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggaraan Negara : Suatu Catatan Kritis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Diburungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan*. Seminar Nasional H.U.T IKAHI Ke-62. Jakarta, 2015.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987.
- Indonesia, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Republik. *Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR RI Tahun Sidang 2014-2015 Tentang Acara Pembicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan Terhadap RUU Administrasi Pemerintahan, Tanggal 25-26 September 2014*. Jakarta, 2014.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. *Memahami Untuk Membasmi; Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006.
- Lotulung, Paulus E. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

- Minarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Surabaya: Laksbang Mediatama, 2010.
- Prasojo, Eko. (Rancangan) *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Untuk Pembangunan Hukum Administrasi Negara Dan Penciptaan Good Governance*. Bimbingan Teknis Hakim PTUN 31 Maret-2 April. Jakarta, 2011.
- Raharjo, Agus. "Fenomena Chaos Dalam Kehidupan Hukum Indonesia." *Jurnal Syiar Madani* 9, no. 2 (2007).
- Watch, Indonesian Corruption. *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta, 2014.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum : Paradigma, Metode, Dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam & HuMa, 2002.

Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Internet

- Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan disampaikan pada Rapat Kerja dengan Komisi II DPR-RI Untuk Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, tanggal 25 Februari 2014, diakses dari www.parlemen.net , pada hari Senin, tanggal 25-02-2014, Pukul: 12.48 WIB.
- Pengertian mutatis mutandis diakses dari https://id.m.wikipedia.org/wiki/Mutatis_mutandis pada hari Selasa, tanggal 22 Maret 2016, Pukul: 18.08 WIB.