

MODEL SOSIALISASI PENGUJIAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI KOTA MALANG

Dewi Cahyandari, Shinta Hadiyantina; Bagian Hukum Administrasi Negara,
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya; Jalan MT. Haryono Nomor 169 Kota Malang,
E-mail: dewicahyandari@ub.ac.id, shinta_fh@ub.ac.id

Abstrak

Melihat ketimpangan antara jumlah kasus korupsi pejabat pemerintahan dengan jumlah permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang pada pengadilan yang memiliki selisih cukup signifikan, maka perlu adanya perhatian serius dari berbagai kalangan. Hak mengajukan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang sebagaimana pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ternyata belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh para pejabat pemerintahan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan aspek yuridis empiris terhadap implementasi hak pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan di lingkungan pemerintah Kota Malang guna mewujudkan *good governance*. Metode pendekatan pada penelitian ini adalah pendekatan analisis kualitatif yang berdasar pada data primer berupa wawancara dan observasi serta data sekunder berupa dokumen resmi dari lokasi penelitian, internet dan regulasi yang berlaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara yuridis empiris, kurangnya pengetahuan dan pemahaman para pejabat pemerintahan akan eksistensi hak pengujian penyalahgunaan wewenang sebagaimana pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berpengaruh terhadap tidak dimanfaatkannya sarana perlindungan hukum secara optimal.

Kata Kunci: Pengujian, Penyalahgunaan Wewenang, *Good Governance*

Abstract

Seeing the discrepancy between the number of corruption cases by government officials and the number of requests for testing abuse of authority in courts, which have a significant difference, serious attention is needed from various groups. The right to apply for a test of abuse of authority as referred to in Article 21 paragraph (1) of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, has not been fully utilized by government officials. The purpose of this study is to explain the empirical juridical aspects of the implementation of the right to test abuse of authority by government officials in the Malang City government environment to realize good governance. The approach method in this study is a qualitative analysis approach based on primary data in the form of interviews and observations and secondary data in the form of official documents from the research location, the internet, and applicable regulations. The results of the study show that empirically juridical, the lack of knowledge and understanding of government officials about the existence of the right to test abuse of authority as stated in Article 21 paragraph (1) of the Government Administration Act affects not optimally utilizing legal protection facilities.

Keywords: Trial Court, Abuse of Authority, Good Governance

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dugaan kasus korupsi yang terjadi di wilayah Indonesia semakin marak tersiar di media cetak maupun media elektronik. Korupsi dapat dipahami sebuah penyalahgunaan kekuasaan dengan tujuan meraup keuntungan untuk pribadi maupun golongan. Era reformasi korupsi seolah menjadi tren mencari keuntungan dengan memanfaatkan situasi yang berlangsung, korupsi tidak hanya dilakukan oleh para pejabat pemerintah melainkan telah merebak hingga sendi-sendi Badan Usaha Milik Negara. Tingginya angka korupsi Indonesia telah mengikis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, melemahkan demokrasi dan memperburuk ketimpangan ekonomi.

Setiap tahun *Transparency International* yang merupakan organisasi non pemerintah tingkat global berbasis kegiatan survei dan data tentang korupsi merilis sebuah data yang dapat menjadi gambaran situasi dan kondisi korupsi dalam ranah negara maupun teritori yang dikenal sebagai *Corruption Perception Index (CPI)*.¹ Menurut data CPI yang dirilis *Transparency International*, tahun 2020 Indonesia berada di skor 37/100 peringkat 102 dari 180 negara yang disurvei. Dibandingkan dengan negara di Asia Tenggara, CPI Indonesia berada di peringkat ke-5 dibawah Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Timor Leste. Kondisi ini dapat diartikan bahwa kondisi dan situasi di Indonesia lebih bersih korupsi dibandingkan Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia dan Timor Leste.² Bahwa skor 0 dalam ICP dipersepsikan sebagai kondisi yang korupsi dan skor 100 sebagai kondisi yang bersih dari korupsi. Meskipun demikian, faktanya kebiasaan korupsi masih sering berlangsung terutama di kalangan pemerintahan. Dalam ranah pemerintah pusat ex-Menteri Sosial Juliari Batubara ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi atas tuduh melakukan korupsi pengadaan bantuan sosial penanganan pandemi Covid-19, ia didakwa telah merugikan keuangan negara sebesar 17 miliar rupiah.³ Sementara di ranah pemerintah daerah, Januari 2021 Kejaksaan Negeri Kota Malang (Kejari Kota Malang) kembali melakukan penggeledahan kantor Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan (RPH) Kota Malang. Kejari Kota Malang melakukan pemeriksaan terhadap 20 orang saksi, pada kasus ini korupsi menimbulkan kerugian negara sebesar 1,4 trilliun rupiah.⁴ Di tahun sebelumnya, tepatnya april 2019, KPK menetapkan tersangka baru terkait korupsi suap pembahasan APBD Kota Malang TA 2015, yang sebelumnya telah menetapkan 3 tersangka utama yaitu Ketua DPRD Kota Malang, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan serta Komisari PT Enfys Nusantara Karya.⁵

Maraknya kasus korupsi dapat ditimbulkan dari sistem hukum Indonesia yang belum mampu mengikuti perkembangan sosial sehingga dengan mudah menjerat pejabat pemerintah dalam pusaran kasus korupsi atau memang moral pejabat pemerintah yang mengalami degradasi. Disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) memberikan angin segar bagi para

¹ Suyatmiko, Wawan Heru . (2021). Memaknai Turunnya Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2020. *Integritas Jurnal Antikorupsi* Volume 7 (1), h. 162-163.

² Ardhito Ramadhan, Persepsi Korupsi Indonesia Pada 2020 Turun Jadi 37 Peringkat 102 di Dunia, 28 Januari 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/28/14120521/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-pada-2020-turun-jadi-37-peringkat-102-di>, di akses 28 September 2021.

³ Deti Mega Purnamasari, Dugaan Korupsi Bansos COVID-19, Mensos Juliari Batubara ditahan KPK, <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/06/18331091/kasus-dugaan-korupsi-bansos-covid-19-mensos-juliari-batubara-ditahan-kpk?page=all>, di akses 28 September 2021.

⁴ Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Jawa Timur, Geledah Kantor RPH Kota Malang Cara Alat Bukti, <https://jatim.bpk.go.id/kasus-aktual/geledah-kantor-rph-kota-malang-cari-alat-bukti/>, diakses 28 September 2021.

⁵ Febri Diansyah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), KPK Tetapkan Tersangka Pengembangan Kasus Suap Pembahasan APBD Pemerintah Kota Malang TA 2015, 10 april 2019, <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/831-kpk-tetapkan-tersangka-pengembangan-kasus-suap-pembahasan-apbd-pemerintah-kota-malang-ta-2015>, diakses 28 September 2021.

pejabat sebagai adanya payung hukum dalam rangka meningkatkan tata laksana pemerintahan yang baik (*good governance*). Kemudian UUAP memberikan perluasan kewenangan absolut kepada PTUN yaitu memberikan kewenangan pengujian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang pada keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah sebagaimana ditegaskan dalam pasal 21 ayat (2) UUAP yang menyatakan “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan”.⁶

Bahwa setiap Pejabat pemerintah dalam menjalankan perbuatannya haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pada hal yang lain, peran pejabat pemerintah yang luas sebagai konsekuensi dari negara kesejahteraan dimana pejabat pemerintah harus hadir pada sendi-sendi kehidupan masyarakat membuat roda pemerintahan tidak boleh berhenti ada maupun tidak ada peraturan teknisnya. Oleh karena itu diberikanlah kewenangan diskresi bagi para Pejabat pemerintah sebagai dasar untuk terus bergerak demi mutuskan langkah yang tepat untuk menanggulangi hal-hal yang bersifat mendesak. Diskresi tidak mengikat umum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum.⁷ Penggunaan kewenangan diskresi yang dilakukan oleh Pejabat pemerintah kerap menjadi momok yang menakutkan bagi para Pejabat pemerintah itu sendiri, karena dibayang-bayangi adanya jerat pidana apabila keputusan/tindakan yang dilakukan tersebut menimbulkan kerugian negara dan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Sehingga pilihan untuk menggunakan kewenangan diskresi tersebut jarang diambil oleh Pejabat pemerintah dan kreatifitas serta inovasi dari pejabat pemerintah sendiri semakin minim.⁸

Praktik yang terjadi selama ini banyak Pejabat pemerintah yang terjerat tindak pidana korupsi karena keputusan maupun tindakan yang dilakukannya. Jika ada dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat pemerintah, aparat penegak hukum langsung membawanya ke ranah hukum pidana. Dalam proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan” yang dibarengi dengan menyebut jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang Pejabat Pemerintahan telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktifitasnya, ia tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Seringkali ditemukan juga unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran.⁹ Dalam konteks pemberantasan korupsi, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan instrumen penting dalam mencegah terjadinya korupsi. Pendekatan korupsi, kolusi dan nepotisme lebih diarahkan pada sanksi terhadap pelaku

⁶ Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁷ Lutfi Effendi. (2004). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayumedia Publishing, h. 69.

⁸ Hukum Online.com, Bahasa Hukum: “Diskresi” Pejabat Pemerintah, 18 Agustus 2016, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57b510afc8b68/bahasa-hukum--diskresi-pejabat-pemerintahan>, diakses 28 September 2021.

⁹ HR. Ridwan. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, h. 376.

korupsi. Hal ini menunjukkan masih terbatasnya kajian dan kebijakan terhadap perbaikan prosedur administrasi pemerintahan untuk mengurangi korupsi. Sementara dalam hal pejabat pemerintah tunduk pada hukum administrasi maka deteksi terhadap korupsi dapat dilakukan melalui pendekatan *administrative procedural*.¹⁰ Kriminalisasi terhadap perbuatan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan UU Tipikor) menjadikan hakim pidana korupsi mencari interpretasi sendiri terhadap unsur “penyalahgunaan kewenangan”. Hingga saat ini hukum pidana tidak juga memberikan batasan terhadap unsur “penyalahgunaan kewenangan” secara limitatif sehingga sering terjadi inkonsistensi dalam mengukur dan menentukan terjadinya suatu penyalahgunaan wewenang.¹¹ Secara normatif eksistensi PTUN dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya. Sengketa ini dapat ditimbulkan dari adanya keputusan dan/atau tindakan yang dianggap melanggar hak-hak warga negara.¹² Mekanisme pengujian penyalahgunaan wewenang belum dapat dimanfaatkan dengan baik oleh banyak Pejabat pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari data dibawah ini:¹³

Tabel 1. Jumlah Permohonan Pengujian Penyalahgunaan Wewenang (2016-2020)

No	PTUN	2016	2017	2018	2019	2020
1	PTUN Surabaya	0	0	0	0	0
2	PTUN Serang	0	0	0	0	0
3	PTUN Palembang	0	0	0	0	0
4	PTUN Bandung	0	0	0	0	0
5	PTUN Banjarmasin	0	0	0	0	0
6	PTUN Denpasar	0	0	0	0	0
7	PTUN Makassar	0	0	1	0	0
8	PTUN Manado	0	0	0	0	0
9	PTUN Padang	0	0	0	0	0
10	PTUN Jayapura	0	0	0	0	0

Sumber: Data Sekunder, Diolah, 2021

Berdasarkan tabel di atas menyatakan 10 dari 28 PTUN Indonesia yang dijadikan sampel jumlah permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang menyebutkan bahwa periode tahun 2016 hingga 2020 hanya terdapat 1 permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang yang diajukan ke PTUN yaitu pada PTUN Makassar tahun

¹⁰ Endang, M. Ikbar Andi. (2020). “Rasio Hukum dan Implikasi Hukum Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Menurut Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”. *Jurnal Hukum PERATUN Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara* 03 (01), h. 74.

¹¹ Anggoro, Firna Novi. (2016). “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN”. *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 10 (4), h. 650.

¹² Sudrajat, Tedi. (2020). *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*. Jakarta: Sinar Grafika, h. 10.

¹³ Penelusuran Data di Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara

2018. Kemudian berikut ini pemaparan data pejabat pemerintah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi selama periode 2016-2020:

Tabel 2. Jumlah Kasus Tindak Pidana Korupsi (2016-2020)

No	Jabatan	2016	2017	2018	2019	2020
1	Kepala Lembaga/Kementerian	2	0	1	2	0
2	Gubernur	1	1	2	1	0
3	Walikota/Bupati	9	13	30	18	4
4	Eselon I/II/III	10	43	24	26	7
	Jumlah	22	57	57	47	11

Sumber: Data Sekunder, Diolah, 2021

Berdasarkan tabel di atas, pada periode tahun 2016 hingga 2020 terlihat banyak pejabat TUN yang terjerat kasus korupsi. Angka tersebut cukup tinggi jika dibandingkan dengan jumlah permohonan penyalahgunaan wewenang pada PTUN memiliki selisih yang besar. Sementara diundangkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai bentuk pemberian batas-batas dan perlindungan hukum bagi pejabat TUN. Putusan hakim PTUN dapat dijadikan dasar oleh pejabat TUN dalam menghadapi tindak pidana korupsi yang menjadi dasar dakwaan kepadanya. Putusan hakim PTUN dapat memberikan kejelasan ada atau tidak unsur-unsur penyalahgunaan wewenang pada keputusan dan/atau tindakan pejabat TUN.

Melihat ketimpangan antara jumlah permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN dengan jumlah pejabat pemerintah yang terjerat kasus korupsi maka perlu perhatian serius dari berbagai kalangan untuk mengentaskan permasalahan ini. Tulisan ini akan difokuskan pada kajian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi banyaknya pejabat pemerintah tidak menggunakan hak pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN dan perumusan model sosialisasi yang ideal untuk meningkatkan pemahaman pejabat TUN atas penggunaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

Rumusan Masalah

Melihat permasalahan di atas maka model sosialisasi pengujian penyalahgunaan wewenang dalam mewujudkan *good governance* di Kota Malang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan analisis kualitatif. Dimana pendekatan analisis secara kualitatif digunakan untuk merumuskan model sosialisasi pengujian penyalahgunaan wewenang kepada pejabat TUN dalam rangka mewujudkan *good governance* melalui cara-cara berfikir formal dan argumentatif dengan tetap mendapatkan dukungan data kuantitatif. Dengan desain kualitatif penelitian melakukan pengumpulan data melalui data primer yaitu hasil wawancara dan observasi, data sekunder yaitu dokumen resmi dari lokasi penelitian, internet dan media cetak. Lokasi pengambilan data dilakukan di kantor Pemerintah Kota Malang dengan populasi seluruh pejabat pemerintah di lingkungan Pemerintah Kota Malang dan sampel

penelitian meliputi beberapa ketua OPD, Pejabat Eselon I, II, III, kepala bagian, kepala divisi, dan beberapa pejabat pemerintah lainnya. Teknik pengambilan sampel menggunakan teknik *purposive sampling* dengan telah menetapkan terlebih dahulu sampel penelitian yang didasarkan pada tujuan.

PEMBAHASAN

A. Implementasi Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berkaitan dengan Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang pada PTUN di Lingkungan Pemerintah Kota Malang

1. Eksistensi Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang pada PTUN di Lingkungan Pemerintah Kota Malang

Sejak disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, ketentuan penyalahgunaan wewenang kembali dilahirkan. Bahkan untuk menerapkan ketentuan tersebut Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang pedoman beracara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. Sejak disahkannya undang-undang tersebut banyak pejabat pemerintah menjadi tergugat dalam kasus penyalahgunaan wewenang kepada PTUN dengan berbagai model pengajuan perkara seperti menggunakan gugatan *contentious* atau gugatan *voluntair* (permohonan). Kemunculan pengujian penyalahgunaan wewenang kepada PTUN diawali dengan adanya hasil pengawasan dari aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) yang menyatakan adanya unsur penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah. Adanya dasar tersebut maka pejabat pemerintah memiliki hak untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dimaksud kepada PTUN. Meskipun demikian, masih banyak juga pejabat pemerintah yang tidak memanfaatkan hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang ia miliki apabila terdapat gugatan penyalahgunaan wewenang terhadapnya. Padahal rata-rata pejabat pemerintah telah mengetahui perihal penyalahgunaan wewenang.

Hal itu sebagaimana dibuktikan dalam hasil survei pengetahuan tentang penyalahgunaan wewenang di Lingkungan Pemkot Malang yang dimaksudkan untuk mengetahui kondisi saat ini tentang sejauh mana pejabat pemerintah memahami adanya hak pengujian penyalahgunaan wewenang. Bahwa dari 46 responden yang terdiri dari kepala Sub-bagian, kepala bidang, kepala divisi, sekretaris, bendahara, pelaksana administrasi hingga unit pelaksana teknis jajaran dinas Pemkot Malang menyatakan 91% dari mereka mengetahui tentang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan sisa 9% tidak mengetahui Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dalam hal ini sarana yang digunakan untuk mengetahui Undang-Undang Administrasi Pemerintahan meliputi internet, TV, radio dan surat kabar. Sementara dalam hal pengetahuan terhadap adanya tindakan penyalahgunaan wewenang sebesar 91% mengetahui yang artinya 42 responden mengetahui dan sisanya 2 orang tidak mengetahui tindakan penyalahgunaan wewenang. Dalam hal pengetahuan terhadap kepemilikan hak pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN sebagai berikut:

Tabel 3: *Persentase Pengetahuan Pejabat TUN Terhadap Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang pada PTUN*

Jumlah	Keterangan
89%	Mengetahui Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang
11%	Tidak Mengetahui Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

Sumber: Data Primer, Diolah, 2021

Berdasarkan tabel di atas sebesar 89% mengetahui adanya hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang artinya sebanyak 41 pejabat pemerintah di lingkungan Pemkot Malang yang menjadi responden, mengetahui adanya hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya dan 11% tidak mengetahui hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang berarti sebanyak 5 pejabat pemerintah Pemkot Malang yang menjadi responden dari 41 responden tidak mengetahui adanya hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang ia miliki. Dengan demikian pejabat TUN di lingkungan Pemkot Malang belum seluruhnya mengetahui keberadaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN. Kondisi demikian, berpotensi pada rentannya tindakan kriminalisasi kepada pejabat TUN untuk dikenai unsur penyalahgunaan wewenang secara serampangan.

2. Pelaksanaan Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang pada PTUN di Lingkungan Pemerintah Kota Malang

Dalam kaitannya dengan pemeriksaan unsur penyalahgunaan wewenang pada keputusan dan/atau tindakan pemerintah sebagaimana dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, hak melakukan pengujian terhadap adanya dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah kepada PTUN menjadi sarana hukum dalam bentuk perlindungan bagi pejabat TUN atas keputusan dan/atau tindakan yang ia buat, terutama pada tindakan yang dilakukan atas dasar diskresi. Jika sebelumnya, seorang pejabat TUN diduga menyalahgunakan wewenang terkait korupsi dan ditetapkan sebagai tersangka lalu langsung dilakukan pemeriksaan di peradilan umum, maka melalui sarana perlindungan hukum ini, pejabat TUN yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk memeriksa dan/atau memastikan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/tindakan yang telah diambil.

Bahwa hak pengujian penyalahgunaan wewenang merupakan tameng pejabat TUN yang diberikan oleh undang-undang. Namun dalam penerapannya kesempatan ini justru tidak banyak dimanfaatkan oleh pejabat TUN, terutama di lingkungan Pemkot Malang. Kondisi ini kemungkinan dapat terjadi karena belum meratanya pengetahuan pejabat TUN akan pengujian penyalahgunaan wewenang. Hal ini dapat dilihat dari pejabat TUN di lingkungan Pemkot Malang 20% belum pernah mendapatkan sosialisasi tentang pengujian penyalahgunaan wewenang. Hal ini berarti sebanyak 9 pejabat TUN yang menjadi responden penelitian, belum

pernah mendapatkan sosialisasi pengujian penyalahgunaan wewenang. Sedangkan 80% yang artinya 37 orang pernah mendapatkan sosialisasi pengujian penyalahgunaan wewenang.

Para pejabat pemerintah mendapat sosialisasi pengujian penyalahgunaan wewenang dari inspektorat, Badan Pemeriksa Keuangan, BPKAD, BKPSDM dan KPK Terdapat beberapa kemungkinan alasan yang mendasari tidak dimanfaatkannya sarana hukum hak pengujian ini yaitu karena kurang informasi, belum mengetahui dan memahami, sikap acuh tak acuh terhadap tugas pokok dan fungsi yang dimilikinya serta faktor birokrasi lain yang mempersulit proses administrasi pengujian penyalahgunaan wewenang. Selain itu dari responden terpilih tersebut belum ada yang pernah tersandung kasus penyalahgunaan wewenang. Sehingga digunakan atau tidak digunakannya sarana hukum hak pengujian tergantung pada pengetahuan pejabat pemerintah tentang hak pengujian penyalahgunaan wewenang dan pernah atau tidaknya pejabat pemerintah tersandung kasus penyalahgunaan wewenang. Tentunya menjadi suatu ironi jika pejabat pemerintah yang dibekali tugas, fungsi serta kewenangan yang menjadi tanggung jawab besarnya justru tidak mengetahui pedoman penyelenggaraan pemerintah yang baik sekaligus sarana hukum yang menjadi tameng terhadapnya dari tindakan kriminalisasi.

3. Kendala yang Dihadapi Pemerintah Kota Malang dalam Melaksanakan Pasal 21 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

Eksistensi hak pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN sebagaimana pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan masih minim dimanfaatkan oleh pejabat TUN di lingkungan Pemkot Malang. Pejabat pemerintah Pemkot Malang memiliki beberapa kendala yang dapat mengakibatkan belum efektifnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Kendala tersebut diantaranya meliputi:

3.1. Faktor Birokrasi

Birokrasi merupakan suatu sistem yang memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas, dimana setiap orang mempunyai peran, tugas dan fungsi yang saling mendukung. Birokrasi dapat dimaknai sebagai sistem kerja yang berlaku di organisasi yang mengatur suatu kepentingan secara kedalam maupun keluar. Kinerja birokrasi merupakan perihal penting dan perlu mendapat perhatian cukup dalam rangka mendapat peningkatan dan perbaikan kualitas birokrat itu sendiri. Salah satu kelemahan pokok suatu birokrasi biasanya kurangnya pengetahuan birokrat dalam memahami tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴ Salah satu indikator untuk mengetahui apakah dalam pelaksanaan hukum tersebut di patuhi atau tidak di patuhi yaitu faktor yang mempengaruhi efektivitas suatu perundang - undangan

¹⁴ Sismono, Herman. (2011). "Faktor-Faktor Penghambat Kinerja Birokrasi Publik di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Publica*, 1(1), h. 61-67.

adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran dari penegak hukum baik dalam menjalankan tugas dan menjalankan isi dari undang - undang tersebut.¹⁵ Struktur hukum sendiri meliputi jumlah pejabat TUN yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk melakukan sosialisasi pengujian penyalahgunaan wewenang di Pemkot Malang.

Belum maksimalnya penggunaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di lingkungan Pemkot Malang, berdasarkan hasil survei dikarenakan oleh minimnya pengetahuan dan pemahaman pejabat TUN Pemkot Malang terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan minimnya pengetahuan tentang keberadaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang mereka miliki. Berdasarkan teori efektivitas hukum, maka kendala ini dapat dikategorikan sebagai faktor penghambat berjalannya peraturan perundang-undangan dari sisi struktur hukum. Persentase angka pada survei diatas memberikan pengertian bahwa kurangnya sosialisasi merupakan penyebab dari belum meratanya pengetahuan dan pemahaman pejabat pemerintah Pemkot Malang terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan keberadaan serta penggunaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sehingga adanya kendala-kendala tersebut berpengaruh pada belum maksimalnya pemanfaatan sarana perlindungan hukum hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang dimiliki setiap pejabat TUN.

3.2. Faktor Budaya Hukum

Faktor yang menjadikan hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang merupakan sarana perlindungan hukum pejabat TUN belum dimanfaatkan secara optimal yaitu faktor kebiasaan atau budaya hukum yang ada di Pemkot Malang. Sistem penegakan hukum pada unsur penyalahgunaan wewenang yang ada dalam keputusan dan/atau tindakan pemerintahan terkesan selalu diselesaikan melalui perspektif hukum pidana. Padahal dalam hal ditemukan unsur penyalahgunaan wewenang lalu diselesaikan dalam proses peradilan pidana maka perlu terlebih dahulu menemukan adanya kerugian negara oleh pejabat TUN. Bahwa kebiasaan tersebut memberikan perubahan pada konsep hukum pidana yang awalnya digunakan sebagai *ultimum remedium* menjadi *primum remedium*. Sementara dalam konsep hukum administrasi sendiri dikenal juga proses penyelesaian sengketa melalui upaya administrasi atau melalui lembaga peradilan administrasi yaitu PTUN. Biasanya penyelesaian sengketa melalui upaya atau peradilan administrasi diawali dengan proses pengajuan gugatan,¹⁶

¹⁵ Ali, Achmad. (2021). *Menguak Teori Hukum dan Teori Keadilan*. Jakarta: Kencana, h. 375.

¹⁶ Cahyandari, Dewi, dkk. (2020). "Opportunities for The Formation of The Moot Administrative Courts from a SWOT Analysis Perspective". *Journal Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 17(7), h. 7883.

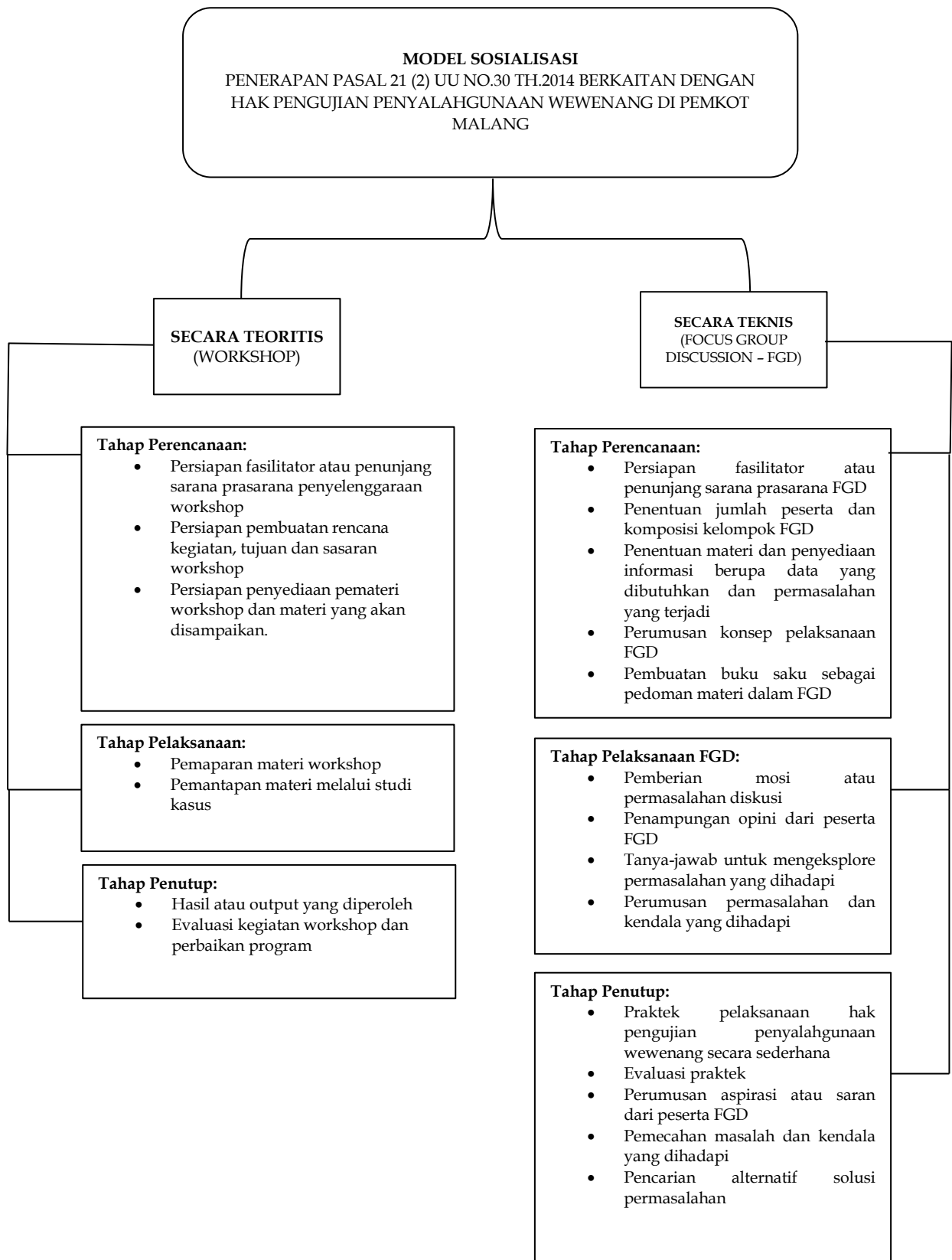
yang mana hal ini lebih memberikan kesempatan kepada pejabat TUN untuk menggunakan hak tersebut. Pendapat Prof. Addink mengungkapkan bahwa:

"The administrative law instruments can be used in a much more effective and direct way than the penal law mechanisms, which in general take a long time, often several years."...there are more corruption cases than penal law court decisions on corruption; the administrative law approach in corruption policy was underestimated for a long time"
(*"Instrumen hukum administrasi dapat digunakan dengan cara yang jauh lebih efektif dan langsung daripada mekanisme hukum pidana, yang pada umumnya memakan waktu lama, seringkali beberapa tahun"....ada lebih banyak kasus korupsi daripada putusan pengadilan hukum pidana tentang korupsi; pendekatan hukum administrasi dalam kebijakan korupsi selama ini dipandang sebelah mata"*).

Jika dihubungkan dengan pendapat di atas dengan faktor budaya hukum yang menjadikan hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam penyelesaian unsur penyalahgunaan wewenang. Hal itu tidak memberikan kesempatan kepada pejabat pemerintah untuk memanfaatkan hak pengujian penyalahgunaan wewenangnya. Pejabat pemerintah yang belum memahami adanya hak tersebut dikarenakan kurangnya pengetahuan akan hal itu menjadikan penggunaan penyelesaian dengan jalan pidana dilakukan secara serampangan. Hal ini yang menyebabkan pengajuan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang ke PTUN masih sangat sedikit. Sehingga adanya budaya hukum terhadap pandangan sistem hukum pidana sebagai *primum remedium*, menjadi salah satu faktor kendala tidak dimanfaatkannya hak pengujian penyalahgunaan wewenang di lingkungan Pemkot Malang.

B. Upaya Pemerintah Kota Malang dalam Mengatasi Kendala Penggunaan Hak Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Malang

Upaya melaksanakan ketentuan pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berkaitan dengan hak pengujian penyalahgunaan wewenang di lingkungan Pemkot Malang terhalang oleh beberapa kendala. Kendala muncul ketika tidak diberikannya sarana diskusi atau pelatihan yang mengakibatkan kurangnya pengetahuan pejabat pemerintah di lingkungan Pemkot Malang terhadap aturan penyelenggaraan *good governance* dan keberadaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang. Akibat kondisi tersebut, marak ditemukan kasus korupsi di beberapa wilayah Indonesia. Maka atas temuan data dan kendala yang telah dipaparkan sebelumnya, peneliti memberikan masukan agar perlu adanya peningkatan kualitas, pengetahuan dan pemahaman pejabat pemerintah dalam menyelenggarakan *good governance* sebagaimana dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang salah satunya adalah dengan memanfaatkan hak pengujian penyalahgunaan wewenang. Masukan tersebut diwujudkan dengan menggunakan model sosialisasi dalam bentuk *workshop* dan *Focus Group Discussion (FGD)*, dimana nantinya dalam pelaksanaan sosialisasi terdapat contoh-contoh kasus penyalahgunaan wewenang dan aplikatif pelaksanaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang dapat dilaksanakan secara berkelanjutan dan berjenjang sesuai dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) masing-masing. Gambaran model sosialisasi dapat dilihat pada bagan di bawah ini:



Penyelenggaraan *workshop* dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan serta pemahaman secara teoritis kepada pejabat pemerintah di lingkungan Pemkot Malang terkait penyelenggaraan sistem pemerintahan yang baik dan sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Selain itu dalam kegiatan workshop ini, pejabat pemerintah akan diberikan pemahaman tentang konsep dan mekanisme penggunaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang yang merupakan sarana perlindungan hukum yang ia miliki. Workshop dapat dilaksanakan secara luring atau daring. Pelaksanaan workshop terbagi menjadi tiga tahapan kegiatan, meliputi:

a. Tahap Perencanaan *workshop* yang meliputi:

1. Persiapan fasilitator atau penunjang sarana prasarana penyelenggaraan *workshop*
2. Persiapan pembuatan rencana kegiatan, tujuan dan sasaran *workshop*
3. Persiapan penyediaan pemateri *workshop* dan materi yang akan disampaikan

Perencanaan *slide* tersebut meliputi pengertian penyalahgunaan wewenang, dasar hukum penyalahgunaan wewenang, dasar hukum pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah melalui PTUN, info grafik kasus penyalahgunaan wewenang, info grafik pengajuan penyalahgunaan wewenang, syarat pengajuan pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, mekanisme pengajuan pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, contoh kasus pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, dan contoh aplikatif berupa gambaran secara visual dalam pengajuan pengujian penyalahgunaan wewenang.

b. Tahapan pelaksanaan workshop yang terbagi menjadi 2 tahapan.

c. Tahap Penutup: Tahapan ini bertujuan untuk mengetahui hasil atau *output* yang diperoleh dari *workshop* serta mengevaluasi kegiatan *workshop* dan perbaikan program.

Sementara untuk pelaksanaan FGD lebih terfokus pada perumusan kendala dan masalah yang dihadapi oleh pejabat pemerintah Pemkot Malang dalam menggunakan hak pengujian penyalahgunaan wewenang. Selain itu diberikan juga praktek aplikatif dan pelatihan dalam menjalankan mekanisme pengajuan pengujian penyalahgunaan wewenang ke PTUN. Dalam hal ini peserta FGD yaitu para pejabat pemerintah di PEMKOT Malang, dibekali pedoman penyelenggaraan *good governance*. Pedoman ini berbentuk buku saku yang mudah dibawa dan dipahami. Dalam pelaksanaan FGD melalui 3 tahapan yang meliputi:

a. Tahapan perencanaan FGD: Tahapan perencanaan FGD dijabarkan sebagai berikut:

1. Persiapan fasilitator atau penunjang sarana prasarana FGD
2. Penentuan jumlah peserta dan komposisi kelompok FGD
3. Penentuan materi dan penyediaan informasi berupa data yang dibutuhkan dan permasalahan yang terjadi: Perencanaan materi FGD perlu di rencanakan secara matang kasus-kasus dalam FGD yang dapat di mengerti oleh pejabat TUN. Dalam pemecahan kasus-kasus tersebut diperlukan 3 kasus dengan tingkat kesusahannya di perhatikan secara berjenjang. Hal ini dapat di implementasikan dengan membaginya menjadi 3 sifat soal yaitu soal pertama bersifat mudah untuk di pecahkan, soal kedua bersifat tidak terlalu susah dan tidak terlalu mudah untuk di pecahkan, soal ketiga bersifat soal yang susah di pecahkan yang mana posisi kasus sangat kompleks. 3 kasus yang berbeda-beda ini dapat meningkatkan pemahaman dalam pejabat pemerintah, yang mana dalam prakteknya

penyalahgunaan wewenang ada yang bersifat sederhana dan ada juga yang bersifat sangat kompleks.

4. Perumusan konsep pelaksanaan FGD

Perumusan pelaksanaan FGD sangat perlu diperhatikan. Hal ini sangat mempengaruhi atmosfer dalam pemaparan materi serta penyelesaian kasus dalam FGD. Sehingga di perlukan waktu dan keadaan yang sesuai. Hal ini bisa dilihat dari penentuan hari dan jam kerja yang lenggang dimana pejabat TUN tidak sedang melakukan pelayanan publik kepada masyarakat atau pada jam yang dimana tingkat pelayanan publik tidak begitu ramai. Sehingga pejabat TUN dapat fokus dalam mengikuti pemaparan materi dan pelaksanaan FGD. Selain itu menimbang keadaan pandemi covid-19 sejak tahun 2020 ini, pelaksanaan dapat dilaksanakan secara online dengan sarana penunjang pemahaman yang sangat menyenangkan melalui aplikasi yang berbasis online. Penyelesaian kasus dalam FGD juga dapat dibuat sistem yang menarik berupa alat bantu jejaring internet.

5. Pembuatan buku saku sebagai pedoman materi dalam FGD

Materi-materi yang akan dijelaskan dalam buku saku ini berkaitan dengan:

- 1) Pengertian tindakan penyalahgunaan wewenang
- 2) Dasar hukum tindakan penyalahgunaan wewenang
- 3) Contoh kasus tindakan penyalahgunaan wewenang
- 4) Pengertian pengujian penyalahgunaan wewenang
- 5) Contoh kasus pengujian penyalahgunaan wewenang
- 6) Syarat pengajuan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang
- 7) Mekanisme pengajuan penyalahgunaan wewenang

b. Tahap pelaksanaan FGD ialah tahap Pelaksanaan FGD

1. Pemberian mosi atau permasalahan diskusi
2. Penampungan opini dari peserta FGD
3. Tanya-jawab untuk mengeksplere permasalahan yang dihadapi
4. Perumusan permasalahan dan kendala yang dihadapi

c. Tahap Penutup

PENUTUP

Faktor-faktor yang mempengaruhi banyaknya pejabat pemerintah tidak menggunakan hak pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN yaitu: a) faktor birokrasi Pemkot Malang yang pengetahuan dan pemahaman terhadap undang-undang administrasi pemerintahan dan eksistensi hak pengujian penyalahgunaan wewenang masih belum merata. Pengetahuan dan pemahaman terhadap hal-hal tersebut masih tergolong rendah. b) faktor budaya hukum Indonesia yang terbiasa menggunakan hukum pidana sebagai *primum remedium* dan penyelesaian sengketa administrasi secara serampangan menggunakan hukum pidana. Model sosialisasi yang ideal untuk meningkatkan pemahaman pejabat pemerintah atas penggunaan hak pengujian penyalahgunaan wewenang yaitu melalui sosialisasi dalam bentuk workshop berupa materi-materi seputar administrasi pemerintahan dan penyalahgunaan wewenang pada keputusan dan/atau tindakan pemerintah. Selain itu dalam bentuk *focus group discussion* (FGD) sebagai sarana perumusan masalah dan kendala yang dihadapi oleh pejabat TUN

PEMKOT Batu untuk menggunakan hak pengujian penyalahgunaan wewenang. Saran yang dapat diberikan kepada Pemkot Malang, untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan hak pengujian penyalahgunaan wewenang oleh pejabat TUN di lingkungan Pemkot Malang maka di perlukan suatu kegiatan yang bersifat mendesak berupa sosialisasi dalam bentuk workshop dan FGD. Untuk mempermudah jalannya FGD ini Pemkot Malang dapat menyusun buku saku sebagai pedoman dan penerapan aplikatif mekanisme pengajuan pengujian penyalahgunaan wewenang pada PTUN. Model sosialisasi ini meningkatkan pengetahuan pejabat TUN untuk menggunakan hak yang telah dimiliki secara efektif dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. (2021). *Menguak Teori Hukum dan Teori Keadilan*. Kencana : Jakarta
- Anggoro, Firna Novi. (2016). "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN". *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 10 (4).
- Cahyandari, Dewi. Dkk. (2020). "Opportunities for The Formation of The Moot Administrative Courts from a SWOT Analysis Perspective". *Journal Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology* 17(7).
- Effendi, Lutfi. (2004). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Bayumedia Publishing : Malang.
- Endang, M. Ikbar Andi. (2020). "Rasio Hukum dan Implikasi Hukum Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Menurut Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". *Jurnal Hukum PERATUN Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara* 03 (01).
- HR. Ridwan. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo : Jakarta.
- Sismono, Herman. (2011). "Faktor-Faktor Penghambat Kinerja Birokrasi Publik di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Publica*, 1(1).
- Suyatmiko, Wawan Heru. (2021). "Memaknai Turunnya Skor Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2020". *Integritas Jurnal Antikorupsi* 7 (1).
- Tedi Sudrajat. (2020). *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*. Sinar Grafika : Jakarta