

IUS CONSTITUENDUM HARMONISASI KONTROL YUDISIAL TERHADAP PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT PEMERINTAHAN

(Ius Constituendum Harmonizes Judiciary Control Against Abuse Of Authority Of Government Officials)

Firna Novi Anggoro

Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung
Jl. Basuki Rahmat No. 54 Bandar Lampung
e-mail: anggorofirna@gmail.com

ABSTRAK

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan PTUN untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang Pejabat Pemerintahan. Ketentuan tersebut membawa konsekuensi persinggungan terhadap kewenangan Peradilan Tipikor dalam memeriksa dugaan penyalahgunaan kewenangan berdasar Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Bagaimana secara *ius constituendum* kondisi ideal atas kontrol yudisial terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan? Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Diperlukan harmonisasi kontrol yudisial terhadap pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN dan Peradilan Tipikor untuk menciptakan kepastian hukum. Hal ini sebagai konsekuensi penggunaan secara bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi negara dan hukum pidana (tipikor). Perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi regulasi baik pada lingkup perundang-undangan maupun peraturan sektoral. Diperlukan pembinaan dan sosialisasi secara sistematis dan berkesinambungan kepada APH, para hakim PTUN dan peradilan Tipikor untuk menyamakan persepsi terkait konsepsi penyalahgunaan wewenang dan pengujianya. Pejabat Pemerintahan juga perlu mendapatkan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan pejabat pemerintahan atas hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

Kata Kunci: Kontrol Yudisial, Penyalahgunaan Wewenang, Pejabat Pemerintahan.

ABSTRACT

Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration gives PTUN the authority to examine elements of abuse of authority of Government Officials. This provision has the consequence of intersecting with the authority of the Corruption Court in examining allegations of abuse of authority based on Article 3 of the Corruption Law. What is the ius constituendum ideal condition for judicial control over abuse of authority committed by Government Officials? This research is normative juridical research carried out by analyzing primary legal materials and secondary legal materials. Using a statutory approach (statute approach), conceptual approach (conceptual approach), and case approach (case approach). It is necessary to harmonize judicial control over the examination of abuse of authority by the PTUN and the Corruption Court to create legal certainty. This is a consequence of the joint use of the concept of abuse of authority by two legal regimes, namely state administrative law and criminal law (corruption). It is necessary to improve and harmonize regulations both within the scope of legislation and sectoral regulations. Systematic and continuous guidance and outreach is needed to APH, PTUN judges and the Corruption Court to equalize perceptions regarding the concept of abuse of authority and its testing. Government officials also need to receive outreach to increase government officials' understanding and knowledge of the rights to test for abuse of authority.

Keywords: Judicial Control, Abuse of Authority, Government Officials.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang memuat tujuan negara mengisyaratkan bahwa Indonesia menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Pada konsep *welfare state*, pemerintah diberi wewenang yang begitu luas untuk melakukan campur tangan (*staatsbemoeyenis*) disegala lapangan kehidupan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Di sisi lain, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan juga dituntut untuk senantiasa berdasarkan pada suatu ketentuan hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).

Meningkatnya peran pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum tersebut seringkali menjadikan Pejabat Pemerintahan mendapati kondisi dimana suatu keputusan atau tindakan yang harus diambil tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan (*rechtvacuum*) atau jika diatur ketentuan hukumnya pun tidaklah tegas (*vage norm*). Kondisi tersebut membuat Pejabat Pemerintahan tidak dapat menolak untuk melakukan sesuatu dengan alasan tidak ada aturannya atau menunggu terbitnya aturan hukum yang baru.

Wilayah administrasi yang bersifat *grey area* ini seringkali berujung pada kriminalisasi¹

dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Akibatnya, Pejabat Pemerintahan kerap dibayang-bayangi ketakutan ketika keputusan atau tindakannya diduga berdampak pada kerugian negara dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Ketakutan Pejabat Pemerintahan ini pada akhirnya berakibat pada rendahnya serapan anggaran pemerintahan hingga berpotensi membawa dampak terjadinya stagnasi pemerintahan.

Praktik yang terjadi selama ini banyak Pejabat Pemerintahan yang terjerat tindak pidana korupsi karena keputusan maupun tindakan yang dilakukannya. Jika ada dugaan penyalahgunaan wewenang, aparat penegak hukum (APH) langsung membawanya ke ranah hukum pidana, meskipun fakta dilapangan acapkali menunjukkan kesalahan yang dilakukan bersifat administrasi maupun keperdataan.² 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.

¹ Soedarto mengartikan kriminalisasi sebagai proses penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu kemudian diancam dengan suatu sanksi berupa pidana. Barda Nawawi Arief mendefinisikan kriminalisasi sebagai suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana). Kriminalisasi juga terkait dengan penambahan atau peningkatan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang sudah ada. Mahrus Ali, *Overcriminalization, Teori, Dampak, dan Pencegahan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm.32.

² Richo Andi Wibowo mengkaji beberapa putusan kasus korupsi terkait pengadaan barang/jasa pemerintah (putusan korupsi pengadaan turbin Belawan, putusan korupsi pembangunan kantor Bea Cukai Jawa Timur), dimana menunjukkan bahwa kesalahan yang bersifat administrasi dan keperdataan telah diklasifikasikan oleh penegak hukum sebagai perbuatan korupsi yang merugikan keuangan negara). Lihat Richo Andi Wibowo, “Kejagalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 235-236.

Seringkali ditemukan juga unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran.³

Kriminalisasi terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (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.

Kemerdekaan hakim pidana dalam menafsirkan unsur penyalahgunaan wewenang telah melahirkan disparitas putusan. Beberapa putusan pengadilan menyatakan Pejabat Pemerintahan harus dipidanakan akibat kebijakanyang dibuat atas dasar kewenangannya, namun dalam beberapa putusan lainnya kebijakan tidak dapat dikualifikasikan sebagai

perbuatan penyalahgunaan wewenang ketika dilakukan untuk mencapai tujuan diberikan kewenangan tersebut. Seringkali juga APH menilai suatu perbuatan yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) hanya dengan merujuk pada parameter perbuatan melawan hukum menurut hukum pidana.⁴

Pada tanggal 17 oktober 2014, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Lahirnya UUAP menjadi sebuah angin segar dan harapan baru dalam menata sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. UUAP menjadi payung hukum (*umbrella act*) sekaligus menjadi *manual book of governance activity* yang sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). UUAP menjadi sebuah rambu-rambu bagi Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya karena UUAP telah mengatur mengenai kewenangan pemerintahan dan pembatasannya sekaligus larangan penyalahgunaan wewenang sehingga Pejabat Pemerintahan mampu terhindar dari tindakan maladministrasi.⁵

³ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 376.

⁴ Salah satu contohnya adalah Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 572 K/Pid/2003 atas nama terdakwa Akbar Tanjung selaku Menteri Sekretaris Negara diperintahkan presiden untuk mengatasi krisis pangan yang terjadi pada saat itu dengan membagi sembako kepada masyarakat miskin. Pada situasi darurat, Akbar Tandjung tidak membuat semacam Surat Perintah Kerja (SPK) atau kontrak pengadaan barang, tanda terima dan dokumen tertulis lainnya ketika menunjuk langsung Dadang Sukandang dan Winfried Simatupang sebagai penyedia jasa program pembagian sembako. Atas dasar tersebut Pengadilan Negeri memutuskan bahwa terjadi perbuatan penyalahgunaan wewenang akibat tindakannya bertentangan dengan asas kepatutan, asas ketelitian, asas kehati-hatian (AUPB). Pada tingkat kasasi, hakim membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri dengan membebaskan Akbar Tandjung dari dakwaan “menyalahgunakan kewenangan”. Putusan didasarkan karena pada saat itu merupakan suatu kebijaksanaan (*Freies Ermessen*) untuk menyelesaikan persoalan penting dan mendesak yang muncul secara tiba-tiba dan belum memiliki pengaturan yang jelas.

⁵ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan definisi Maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Lahirnya UUAP ternyata bukan tanpa masalah. Terjadi silang pendapat dari para ahli hukum administrasi negara dan ahli hukum pidana pasca lahirnya UUAP. Salah satunya terkait penegakan hukum atas perbuatan penyalahgunaan wewenang, karena UU Tipikor secara eksplisit telah memasukan “penyalahgunaan kewenangan” sebagai salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Sementara dari perspektif hukum administrasi negara dalam UUAP bahwa Pejabat Pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang harus dipertanggungjawabkan secara hukum menurut prosedur penyelesaian di ranah hukum administrasi negara. Silang pendapat semakin kuat manakala membahas terkait batas pengujian oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Pasal 21 UUAP memberikan

perluasaan kewenangan (kompetensi absolut) PTUN untuk menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Sementara pengadilan Tipikor berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi menguji unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai salah satu unsur dalam Pasal 3 UU Tipikor.

Polemik terbagi beberapa pandangan dari para ahli hukum bahwa ada pendapat yang menyatakan bahwa penegakan hukum penyalahgunaan wewenang perlu mendahulukan aspek administrasi, kemudian ada juga pendapat bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan ranah hukum pidana, selain itu ada juga pendapat moderat menyatakan tidak ada konflik norma.⁶ Selain

⁶ Pada acara Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta tanggal 26 Maret 2015, Zudan Arif Fakrulloh menyatakan bahwa adanya ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP, maka dalam hal putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat tersebut tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata maupun administrasi. Sebaliknya jika hakim PTUN menyatakan pejabat terbukti menyalahgunakan wewenang maka terbukalah pintu bagi APH untuk membawanya ke ranah pidana atau ranah hukum lainnya. Hal senada, disampaikan Romli Atmasasmita bahwa dalam hal pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang karena kedudukan atau jabatan, maka baik penuntut maupun terdakwa dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menetapkan ada tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang didugakan. Sebaliknya diberikan preferensi kepada PTUN sebelum pengadilan Tipikor memeriksa dan mengadili penyalahgunaan wewenang. Hal senada disampaikan Romli Atmasasmita bahwa dalam hal pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang karena kedudukan atau jabatan, maka baik penuntut maupun terdakwa dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menetapkan ada tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang didugakan. Sebaiknya diberikan preferensi kepada PTUN sebelum pengadilan Tipikor memeriksa dan mengadili penyalahgunaan wewenang. Berbeda dengan dua pandangan diatas, terdapat pandangan lain bahwa adanya PTUN dan pengadilan Tipikor memiliki kompetensi yang berbeda dan tidak perlu dipersinggungkan karena konteks penyalahgunaan wewenang yang menjadi objek masing-masing adalah berbeda. Yulius menyatakan bahwa tidak ada konflik maupun Pasal 3 UU Tipikor, karena baik PTUN maupun Pengadilan negeri (Pidana/Tipikor) menjalankan fungsinya masing-masing. Meskipun dimungkinkan adanya satu permasalahan hukum diselesaikan dikedua lembaga peradilan tersebut, akan tetapi keduanya memiliki aspek pengujian yang berbeda sehingga tidak saling mencampuri atau menguji putusannya. Senada pendapat Yulis, Nirwanto menyatakan bahwa domain PTUN dalam rangka memeriksa dan memutuskan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan haruslah dimaknai sebagai perbuatan hukum dalam konteks tata usaha negara. Karenanya atribusi PTUN sebagaimana diamanatkan Pasal 21 UUAP sejatinya tidak perlu dipertentangkan dengan kewenangan hakim Pengadilan Tipikor apalagi dianggap sebagai upaya pelemahan pemberantasan korupsi. Lihat PP IKAHI, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h.37-89. Lihat juga Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014”, *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 379-381.

itu di antara sesama hakim pada pengadilan Tipikor pun memiliki perbedaan pendapat dalam memahami persamaan dan perbedaan serta ruang lingkup pengertian antara penyalahgunaan wewenang menurut Pasal 17 UUAP dengan Pasal 3 UU Tipikor, sebagian menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang menurut Pasal 17 UUAP lebih luas daripada Pasal 3 UU Tipikor, tetapi sebagian menyatakan sebaliknya yakni penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 UU Tipikor lebih luas daripada penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 UUAP. Bahkan sebagian pendapat yang lain lagi memberikan penegasan bahwa sesungguhnya penyalahgunaan wewenang pada Pasal 17 UUAP termasuk kedalam penyalahgunaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor dengan akibat menimbulkan kerugian negara.⁷

Polemik ini tentunya tidaklah boleh berkelanjutan, karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kekacauan hukum, mengingat secara inheren topik penyalahgunaan wewenang merupakan suatu arena kajian hukum yang sangat cair (*abuse of power is notoriously fluid area of law*).⁸

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang, tulisan ini berupaya memetakan baik secara teoretik maupun praktik bagaimana secara *ius constituendum* kondisi ideal atas kontrol yudisial terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, sehingga disatu sisi Pejabat Pemerintah

yang beritikad baik tetap merasa tenang dan terlindungi secara hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, dan sisi lain lembaga peradilan (PTUN dan Pengadilan Tipikor) mampu melakukan penegakan hukum secara berkeadilan.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan dan putusan peradilan) dan bahan hukum sekunder (buku teks, artikel jurnal, dan hasil penelitian) yang relevan dengan topik penelitian. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

II. PEMBAHASAN

A. Konsepsi Penyalahgunaan Wewenang

1. Perspektif Hukum Administrasi Negara

Penyalahgunaan wewenang lahir dari doktrin hukum administrasi negara. Istilah penyalahgunaan wewenang berasal dari sistem hukum Perancis yakni *detournement de pouvoir*. Pada sistem hukum Perancis, Pejabat Pemerintahan dinyatakan melakukan *detournement de pouvoir* jika dalam mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau koleganya)

⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*. (Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2016), hlm. 151-152.

⁸ Enrico Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 240.

dan bukan untuk ketertiban umum. Konsep *detournement de pouvoir* menjadi dasar pengujian bagi lembaga peradilan administrasi terhadap suatu tindakan pemerintahan dan lembaga pertama yang menggunakannya sebagai alat uji adalah Conseil d'etat (Mahkamah Agung Khusus Peradilan Administrasi di Perancis) yang kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Sebagai alat uji oleh Conseil d'Etat pada tahun 1945 *detournement de pouvoir* dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari *de principes generaux de droit*.⁹

Sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon dari *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* bahwa penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.¹⁰ Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi diartikan menjadi 3 (tiga) bentuk yakni:¹¹

- a) Penyalahgunaan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b) Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan

tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;

- c) Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Parameter "tujuan dan maksud" pemberian wewenang dalam penentuan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialitas (*specialiteitbeginsel*). Secara substansial *specialiteitbeginsel* mengandung bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, dimana dalam kepustakaan hukum administrasi negara telah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah atau tujuan). Penyimpangan atas asas tersebut akan melahirkan *detournement de pouvoir*.¹²

2. Penyalahgunaan Wewenang dalam Konteks UUAP

Sebelum berlakunya UUAP, norma hukum yang mengatur terkait penyalahgunaan wewenang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) khususnya ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b yang dijadikan sebagai salah satu ukuran hukum untuk menguji dan membatalkan tindakan badan dan/atau pejabat TUN (*rechtmatigheidtoetsing*) oleh hakim PTUN. UUAP tidak memberikan definisi secara eksplisit terkait penyalahgunaan wewenang. Pasal

⁹ Yulius, "Menelisis Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Optik Hermeneutika Hukum", *Varia Peradilan* No. 360 (2015), hlm. 8-9.

¹⁰ Philipus M Hadjon. dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012), hlm. 25-26.

¹¹ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi, kebijakan Aparatur Negara, & Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 35.

¹² Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009), hlm. 80.

17 ayat 1 UUAP menyatakan bahwa Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Di dalam UUAP, penyalahgunaan wewenang (tidak menyalahgunakan wewenang) dijadikan sebagai salah satu dari AUPB dimana dalam pejelasan UUAP dinyatakan bahwa asas tidak menyalahgunakan wewenang adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau

kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan. UUAP mengkategorikan bentuk penyalahgunaan wewenang dan memberikan kriteria setiap bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP.

Bentuk dan Kriteria Penyalahgunaan Wewenang serta Akibat Hukum Dari Keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan secara menyalahgunakan wewenang

Genus	Spesies	Sub Spesies	Akibat Hukum
Larangan Penyalahgunaan Wewenang	Larangan Melampaui Wewenang	a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang.	Tidak Sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
		b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang.	
		c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	
	Larangan mencampuradukkan Wewenang	a. Diluar cakupan bidang atau materi wewenang b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan	Dapat dibatalkan, berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
	Larangan Bertindak sewenang-wenang	a. Tanpa dasar kewenangan b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap	Tidak Sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap

Sumber : diolah penulis dari UUAP

3. Perspektif Hukum Pidana (Korupsi)

Pengertian mengenai penyalahgunaan wewenang baik di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun di dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak ditemukan secara *expressis verbis*. Indriyanto Seno Adji mengemukakan bahwa pengertian “menyalahgunakan kewenangan” dalam hukum pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya. Pendapat yang sama dikemukakan Adami Chazawi yakni “mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan tidak ada keterangan lebih lanjut dalam undang-undang” atau dapat dikatakan bahwa undang-undang dalam keadaan diam (*silentio of de wet*). Namun Secara historis perkembangan pengaturan mengenai konsep penyalahgunaan wewenang dalam pemberantasan korupsi secara kronologis diatur dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957, Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/Peperpu/013/1958, Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Korupsi, dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹³

Pembentuk undang-undang tidak memberikan kriteria yang terperinci bagian inti delik (*bestandelen delicts*) penyalahgunaan wewenang yang tercantum dalam Pasal 3 UU Tipikor 1999. Namun, kriteria bagian inti delik penyalahgunaan wewenang Pasal 3 UU Tipikor telah mengikuti dan sesuai dengan kriteria penyalahgunaan wewenang yang

terdapat dalam hukum administrasi negara yang telah mengalami perkembangan. Hal ini terdapat pengakuan dan penerimaan doktrin *De Autonomie van bet Materiele Strafrecht* (Otonomi hukum pidana materiil) dari H.A. Demeersemen. Secara garis besar dikatakan bahwa hukum pidana memiliki otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya. Akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian jika pengertian “penyalahgunaan wewenang” tidak ditemukan secara eksplisit dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian yang sama yang terdapat dari cabang hukum lainnya.¹⁴

Beberapa putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang mengakui dan menerima doktrin otonomi pidana materiil terkait penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi antara lain 1) Putusan No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992 2) Putusan No. 977 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 3) Putusan No. 979 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 4) Putusan No. 981 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 5) Putusan No. 742 K/Pid/2007 tanggal 16 Mei 2007. Dalam Putusan No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992, Mahkamah Agung telah mengambil alih istilah dan kriteria penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) sebagaimana yang terdapat dalam hukum administrasi negara ke dalam Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang No. 3 Tahun 1971. Yang dimaksud dengan istilah kriteria penyalahgunaan wewenang menurut

¹³ Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Op.Cit.*, hlm. 50-51.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 55.

hukum administrasi negara tersebut yakni, “menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut” seperti yang telah ditentukan dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Sesuai dengan putusan No. 977 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005, Putusan No. 979 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 dan Putusan No. 981 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005, Mahkamah Agung telah memperluas kriteria penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999. Perluasan tersebut merujuk pada perkembangan kriteria penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara di Prancis.¹⁵

B. Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh PTUN dalam Konteks UUAP

UUAP secara atribusi memberikan perluasan kompetensi absolut bagi PTUN, salah satunya yaitu pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 UUAP. Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang memiliki pedoman beracara tersendiri yang telah dituangkan dalam Perma No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma No. 4 Tahun 2015). Merujuk Pasal 21 ayat (2) UUAP dan Pasal 3 Perma No.4 Tahun 2015, maka yang menjadi pemohon adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Terdapat perbedaan konteks permohonan antara Badan Pemerintahan dan Pejabat Pemerintahan sebagai pemohon. Hal tersebut dapat dilihat dari hal yang dimohonkan untuk diputus dalam

permohonan sebagaimana dirumuskan Pasal 4 ayat (1) huruf d Perma No. 4 Tahun 2015. Dalam hal pemohon adalah Badan Pemerintahan maka permohonan yang diajukan kepada PTUN adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “**ada**” unsur penyalahgunaan wewenang serta menyatakan batal atau tidak sah keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Sebaliknya jika pemohon adalah Pejabat Pemerintahan, permohonan yang diajukan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “**tidak ada**” unsur penyalahgunaan wewenang. Selain itu Pejabat Pemerintahan juga meminta PTUN agar memerintahkan kepada negara untuk mengembalikan kepada pemohon (Pejabat Pemerintahan) uang yang telah dibayar, dalam hal pemohon telah mengembalikan kerugian negara.

Jika dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (5) dan (6) UUAP yang memberikan perbedaan pembebanan pengembalian kerugian negara, maka sangat linear dengan Pasal 4 ayat (1) huruf d PERMA No. 4 Tahun 2015 terkait hal permohonan yang dimohonkan oleh Badan Pemerintahan atau Pejabat Pemerintahan. Jika Badan Pemerintahan sebagai pemohon maka hal yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang sehingga sesuai Pasal 20 ayat (6) UUAP pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan. *A Contrario*, Jika Pejabat Pemerintahan sebagai pemohon maka hal yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang sehingga sesuai Pasal 20 ayat (6) UUAP pengembalian

¹⁵ Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Malang: Inteligencia Media, 2020), hlm. 258-259.

kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan.

Pasal 2 Perma No. 4 Tahun 2015 memberikan pembatasan (restriksi) kewenangan PTUN untuk menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yakni sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pasal 20 UUAP menyatakan bahwa hasil pengawasan APIP terbagi atas 3 (tiga) yaitu tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, dan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika terdapat kesalahan administratif ditindaklanjuti dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan tidak terdapat penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada badan pemerintah. Tetapi jika kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena adanya penyalahgunaan wewenang, pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan. Mengenai frasa “sebelum adanya proses pidana”, tidak dijelaskan secara eksplisit dalam Perma No. 4 Tahun 2015, hal ini tentunya akan menimbulkan kebingungan praktik di lapangan karena apakah yang dimaksud Perma tersebut adalah sebelum adanya penyelidikan atau penyidikan.

Melihat konstruksi UUAP dan Perma No. 4 Tahun 2015 dapat ditarik benang merah bahwa pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam Pasal 21 UUAP merupakan pengujian penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi terhadap ada

atau tidaknya kerugian negara. Artinya, anasir-anasir penyalahgunaan wewenang yang tidak terkait dengan masalah kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 21 UUAP adalah bukan menjadi *objectum litis* Pasal 21 UUAP. Mekanisme Pasal 21 UUAP hanya ditujukan kepada badan/pejabat administrasi pemerintahan, karena dalam praktik peradilan pidana, subjek hukum Pasal 3 UU Tipikor bukan hanya pegawai negeri atau pejabat negara, melainkan ‘setiap orang’ baik itu pegawai negeri, maupun swasta termasuk korporasi. Artinya subjek hukum dalam Pasal 21 adalah Pejabat Pemerintahan tidak termasuk pribadi lain di luar Pejabat Pemerintahan, tidak termasuk pihak swasta sekalipun ia dilekati kewenangan berdasarkan sumber-sumber hukum tertentu.¹⁶

C. Harmonisasi Kontrol Yudisial Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

Meskipun konsep penyalahgunaan wewenang berasal dalam ranah hukum administrasi, namun secara praktik penggunaan secara bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi negara dan hukum pidana (tipikor) akan melahirkan konsep bersama yang tidak dapat lagi dikatakan menjadi domain satu rezim hukum. Suatu konsep yang digunakan bersama-sama akan melahirkan titik singgung demikian halnya dengan “penyalahgunaan wewenang” yang melahirkan persinggungan baik persinggungan istilah/konsep, persinggungan konprehensi/konotasi/intensi (isi), persinggungan *normadressat* (alamat yang dituju oleh sebuah norma/subjek norma), dan *normgedrag* (perilaku yang tidak dikehendaki). Selain itu dalam konteks

¹⁶ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi & Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm.144.

pengujian penyalahgunaan wewenang pun terjadi persinggungan antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor.

administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan

Norma Pemberian Kewenangan Kepada PTUN dan Pengadilan Tipikor dalam pengujian Penyalahgunaan Wewenang

No.	Lingkungan Peradilan	Dasar Hukum	Isi Norma
1.	Peradilan Tata Usaha Negara	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Pasal 21 (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
2.	Peradilan Tindak Pidana Korupsi	Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	Pasal 5 Pengadilan Tindak Pidana Korupsi merupakan satu-satunya pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana korupsi Pasal 3 Setiap orang yang tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan , kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar)

Sumber : diolah penulis dari UUAP dan UU pengadilan Tipikor

Pasal 21 UUAP menjadi landasan hukum bagi Pejabat Pemerintahan untuk mengidentifikasi apakah suatu keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan terdapat kesalahan

asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu, jika seorang

Pejabat Pemerintahan melakukan tindakan yang menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang, maka dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang dan menjadi kompetensi absolut PTUN. Dengan demikian, kompetensi absolut PTUN untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang hanya berupa pertanggungjawaban Badan atau Pejabat Pemerintahan atas kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara.

Konteks pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN juga telah sesuai dengan penegakan asas *Presumptio Iustae Causa (vermoeden van rechtmatigheid)*, yaitu setiap tindakan Pejabat Pemerintahan selalu harus dianggap *rechtmatig* (dianggap sah) sampai ada pembatalannya. Dalam arti lain keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan harus dianggap benar dan segera dilaksanakan, kecuali pengadilan yang berwenang menyatakan sebaliknya.

Penempatan konsep penyalahgunaan wewenang dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUAP sedangkan Pasal 3 UU Tipikor yang menempatkan unsur penyalahgunaan wewenang sebagai *bestanddeel delict* (delik inti) sesungguhnya dapat berjalan secara paralel. Dalam ranah hukumnya keduanya memiliki asas hukum dan pengaturan tersendiri, seperti dalam hukum pidana dikenal asas "*autonomie van het materiele strafrecht*" (hak otonomi hukum pidana materiil). Namun asas ini tidak boleh bertentangan atau memasuki wilayah asas hukum lainnya, misalkan asas dalam hukum administrasi. Artinya penerapan asas hukum jangan sampai terjadi ketidakteraturan hukum

(*disorder law*), karena akan terjadi kesesatan dan kehancuran tatanan hukum. Akan tetapi harus dipahami secara konstruktif menuju kearah keutuhan tatanan hukum yaitu dapat saling melengkapi.¹⁷ Paulus Effendi Lotulung mengatakan bahwa di dalam penerapan hukum, persamaan persepsi akan mewujudkan kepastian hukum, yang pada gilirannya akan mencegah atau menghindari disparitas putusan atau inkonsistensi putusan disebabkan hakim telah menerapkan standar yang tidak sama terhadap kasus atau perkara yang sama atau serupa dengan perkara yang telah diputus atau diadili oleh hakim sebelumnya.¹⁸

Implikasi hukum putusan PTUN yang menyatakan bahwa ada penyalahgunaan wewenang akan memberikan ruang jalan berikutnya bagi proses pidana khususnya dugaan atas Pasal 3 UU Tipikor. Putusan PTUN yang menyatakan bahwa ada penyalahgunaan wewenang sesungguhnya menjadi alat bantu bagi proses pidana dikarenakan penegak hukum tidak perlu lagi membuktikan penyalahgunaan wewenang sebagai *bestanddeel delict* (delik inti) yang ada pada Pasal 3 UU Tipikor. Pejabat Pemerintahan yang melakukan tindak pidana korupsi khususnya.

Pasal 3 UU Tipikor dapat dipastikan telah melanggar norma perilaku aparatur (*gedragsnorm*), karena Pejabat Pemerintahan tersebut telah melakukan perbuatan tercela atau melakukan tindakan maladministrasi. Selain melanggar norma perilaku aparatur, Pejabat Pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang dapat dikategorikan melanggar norma pemerintahan (*bestuurnorm*) salah satunya dalam hal ini UUAP. Sehingga

¹⁷ Yulius, "Menelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam ...", *Op.Cit.*, hlm. 8-9.

¹⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm. 15-16.

berlakulah sistem “*low degree of differentiation*” yaitu keberadaan sanksi administrasi tidak mengenyampingkan sanksi pidana.

Pada dasarnya kesalahan administrasi tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Namun apabila kesalahan administrasi tersebut disengaja dan disadari merugikan keuangan negara dan dilakukan dengan memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain maka hal tersebut merupakan letak dari sifat melawan hukum pidana korupsi. Dalam hubungannya dengan hukum pidana korupsi khususnya Pasal 3 UU Tipikor, pelanggaran administrasi dapat merupakan penyebab timbulnya sifat melawan hukum perbuatan apabila unsur sengaja (kehendak dan keinsyafan) untuk menguntungkan diri dengan penyalahgunaan kekuasaan jabatan, yang karena itu merugikan keuangan atau perekonomian negara. Perbuatan administrasi yang memenuhi syarat itu membentuk pertanggungjawaban pidana.

Beralihnya pertanggungjawaban secara hukum administrasi ke ranah pertanggungjawaban pidana terjadi apabila ada perbuatan melawan hukum pidana (*wederrechtelijkheid*) yang didahului dan diikuti adanya niat jahat (*mens rea*) dalam penerbitan keputusan maupun tindakan pemerintahan. Utrecht menyatakan bahwa salah satu alasan ketidakabsahan suatu KTUN adalah adanya kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak alat negara yang mengeluarkan yang disebabkan oleh penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan salah kira (*dwaling*). Suatu keputusan atau tindakan Pejabat Pemerintahan yang terbit akibat salah kira (*dwaling*)¹⁵ dan paksaan (*dwang*) maka pertanggungjawabannya hanyalah bersifat

administratif, sehingga konsekuensi hukum atas keputusan atau tindakan Pejabat Pemerintahan tersebut adalah dapat dibatalkan.¹⁹

Sebaliknya, implikasi hukum putusan PTUN yang menyatakan bahwa tidak ada penyalahgunaan wewenang haruslah dipatuhi bagi setiap APH untuk tidak memproses secara pidana Pejabat Pemerintahan yang diduga atas Pasal 3 UU Tipikor. Hal tersebut senada dengan pernyataan Indriyanto Seno Adji yang menguraikan unsur-unsur Pasal 3 UU Tipikor sebagai berikut “menyalahgunakan kewenangan” sebagai “*bestanddeel delict*” dan “dengan tujuan menguntungkan...” sebagai “*element delict*”. “*bestanddeel delict*” selalu berhubungan dengan perbuatan yang dapat dipidana (*strafbare handeling*), sedangkan “*element delict*” itu tidak menentukan suatu perbuatan dapat dipidana atau tidak. Oleh karenanya jika penyalahgunaan wewenang tidak terbukti maka unsur yang lain tidak perlu untuk dibuktikan.²⁰

Sangat disayangkan, pada kenyataan dilapangan terdapat putusan PTUN yang menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang namun tetap saja Pejabat Pemerintahan tersebut di proses secara pidana. Melalui Putusan Nomor 2/P/PWI/2017/PTUN. JBI kasus dugaan penyalahgunaan wewenang pembangunan embung sungai abang oleh majelis hakim dinyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Meskipun demikian Kepolisian Daerah Provinsi Jambi mengambil alih penanganan perkara dugaan tindak pidana korupsi pengadaan pembangunan konstruksi embung di Desa Sungai Abang dan menetapkan Sarjono kembali sebagai tersangka pada bulan April 2018. Adapun perkara pidana

¹⁹ Utrecht E. dan Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ichtar Baru, 1990), hlm. 67.

²⁰ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit.*, hlm. 35.

dalam kasus korupsi diputus pengadilan Tipikor melalui Putusan 27/Pid.Sus-TPK/2018/PN Jmb pada 12 Desember 2018, Sarjono diputus bersalah. Pada kasus yang lain, melalui Putusan Nomor 09/P/PW/2018/PTUN.Sby majelis hakim memutuskan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang pada penetapan biaya pengawasan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro. Putusan atas permohonan Syamsul Hadi dibacakan majelis PTUN pada tanggal 18 Mei 2018. Namun selang setahun berikutnya, Syamsul Hadi bersangkutan justru diperiksa oleh kejaksaan dalam kasus sama bahkan diputus bersalah oleh pengadilan tipikor.

Pengharmonisasian kontrol yudisial yakni antara PTUN dan Peradilan Tipikor perlu dilakukan untuk menghindari ketidakpastian hukum tersebut. Perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi regulasi, salah satunya pengaturan pembatasan kewenangan PTUN yakni sebelum adanya proses pidana dan setelah terbitnya hasil pengawasan APIP sekiranya perlu diatur bukan hanya melalui Perma namun dimasukkan dalam agenda perubahan UUAP guna menciptakan kepastian hukum. Selain itu diperlukan semacam pembinaan dan sosialisasi secara sistematis dan berkesinambungan kepada APH, para hakim PTUN dan peradilan Tipikor untuk menyamakan persepsi terkait konsepsi penyalahgunaan wewenang dan pengujiannya. Sosialisasi terkait substansi UUAP dan Perma No. 4 Tahun 2015 khususnya hak pengujian penyalahgunaan wewenang perlu dilakukan kepada seluruh Pejabat Pemerintahan hal tersebut untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan para Pejabat Pemerintahan atas hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

Langkah Pengharmonisasian ini sesungguhnya telah didukung oleh beberapa kondisi, misalnya saja Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 003/PUU/IV/2006 dan Putusan 25/PUU-XVI/2016 telah mencoba memperbaiki masalah Penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Putusan MK tersebut selain mempertahankan sikap konsistensi sikap dalam pemisahan antara *premium remedium* dan *ultimum remedium*, putusan tersebut dapat juga dibaca sebagai penegasan batas-batas antara pertanggungjawaban jabatan dan pertanggung jawaban pribadi. Putusan MK tersebut menegaskan pendekatan non penal berupa penegakan hukum administrasi negara sebagaimana yang tertuang dalam UUAP, sebagaimana telah juga diatur dalam berberapa regulasi dan kebijakan lain yang mengatur garis koordinasi antara hukum administrasi negara dan hukum pidana dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.²¹

Beberapa ketentuan tersebut misalnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional mengatur agar Kejaksaan (Jaksa Agung RI) dan Kepolisian (Kepala Kepolisian RI) “mendahulukan proses administrasi pemerintahan” dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian atas laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional sebelum melakukan proses penyidikan. Proses administrasi pemerintahan sebagai *primum remedium*, dan proses penyidikan sebagai *ultimum remedium*. Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa APH wajib berkoordinasi terlebih dahulu

²¹ Enrico Simanjuntak, “Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)”, *Jurnal Hukum Peratun* 1 No.1, (2018): 51 – 52.

dengan APIP dalam menindaklanjuti dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, sehingga apabila ditemukan adanya bukti penyimpangan yang bersifat administratif maka proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP sedangkan jika berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang baru diterbitkan yakni melalui Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 pun menyatakan bahwa pada Pasal 36 dinyatakan jika berdasarkan hasil pemeriksaan terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka atasan langsung atau tim pemeriksa wajib berkoordinasi dengan APIP dan jika terbukti maka APIP dapat merekomendasikan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk melaporkan kepada APH.

III. KESIMPULAN

Persinggungan kewenangan PTUN dan Peradilan Tipikor terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang Pejabat pemerintah perlu dilakukan harmonisasi sehingga menciptakan kepastian hukum. Hal ini sebagai konsekuensi penggunaan secara bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi negara dan hukum pidana (tipikor). Perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi regulasi baik pada lingkup perundang-undangan maupun peraturan sektoral. Diperlukan pembinaan dan sosialisasi secara sistematis dan berkesinambungan kepada APH, para hakim PTUN dan peradilan Tipikor untuk menyamakan persepsi terkait konsepsi penyalahgunaan

wewenang dan pengujiannya. Setiap Pejabat Pemerintahan juga perlu mendapatkan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan para Pejabat Pemerintahan atas hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adji, Indriyanto Seno, *Korupsi, kebijakan Aparatur Negara, & Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media, 2009).
- Ali, Mahrus, *Overcrimanilization, Teori, Dampak, dan Pencegahan* (Yogyakarta: UII Press, 2019).
- Hadjon, Philipus M. dkk., *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012).
- Lotulung, Paulus Effendi, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013).
- Minarno, Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009).
- Parmono, Budi, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi* (Malang: Inteligencia Media, 2020).
- PP IKAHI, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016).
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang* (Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2016).
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Simanjuntak, Enrico, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).
- Utrecht E. dan Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ichtar Baru, 1990).

Makalah/Artikel/Hasil Penelitian

Simanjuntak, Enrico, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 237-262.

Simanjuntak, Enrico, "Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)", *Jurnal Hukum Peratun* 1 No.1, (2018): 33 – 56.

Wibowo, Richo Andi, "Kejanggalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi". *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 213-240.

Yulius, "Menelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Optik Hermeneutika Hukum", *Varia Peradilan* No. 360 (2015): 5-26.

Yulius, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014". *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 361-384.