



## Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi

Disiplin F. Manao

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung

Email: manao\_yes@yahoo.com

### Info Artikel:

Diterima: 11 September 2018

| Disetujui: 20 Maret 2018

| Dipublikasikan: 31 Maret 2018

### Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi munculnya Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada pokoknya menyatakan pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Ketentuan pasal tersebut, menggerus kewenangan yang diatur Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam mewujudkan *good governance and clean government*. Masalah penelitian adalah bagaimana penyelesaian hukum penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintahan dari segi hukum administrasi dihubungkan dengan tindak pidana korupsi?. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum pidana tidak lagi menjadi pilihan pertama atau *primum remedium* dan aspek hukum administrasi merupakan prasyarat berdasarkan ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebelum diproses secara pidana berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

### Kata Kunci:

Hukum Administrasi;  
Korupsi; Penyalahgunaan  
Wewenang.

### Abstract

This research is motivated by the emergence of Article 21 paragraph (1) of Law No. 30 of 2014 on Government Administration which principally states that the court is authorized to receive, examine, and decide whether or not there is an element of abuse of authority by government officials. The provisions of that article, undermine the authority regulated by Article 3 of Law No. 20 Year 2001 on the Eradication of Corruption in the realization of good governance and clean government. The problem of research is how to solve the law of abuse of authority by the government apparatus in terms of administrative law associated with corruption crime?. The result of research shows that criminal law is no longer the first choice or *primum remedium* and the administrative law aspect is a prerequisite based on the provisions in Article 21 paragraph (1) and paragraph (2) Act No. 30 of 2014 on Administration, before being processed criminally under the provisions in Article 3 of Law no. 20 Year 2001 on the Eradication of Corruption.

### Keywords:

Abuse of Authority;  
Administration Law;  
Corruption.

---

## A. PENDAHULUAN

Tujuan Negara Hukum Pancasila adalah masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Unsur-unsur masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah (wilayah);
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Konsep Negara Hukum dikonteks-kan dengan Pancasila sebagai filosofis dasar bernegara dan berbangsa yang sesuai dengan budaya, sejarah, dan nilai-nilai yang hidup dalam bangsa dan negara Indonesia sebagai negara hukum Pancasila yang didefinisikan sebagai “Negara Hukum Demokratis Kesejahteraan” yang merupakan penyempurnaan konsepsi “negara kesejahteraan” dengan menggabungkan pada konsepsi “negara hukum” dan “negara hukum demokratis”.<sup>2</sup>

Merujuk pada konsep di atas, Negara Hukum Pancasila mengandung makna negara hukum demokratis kesejahteraan. Konsep tersebut, sesuai dengan substansi pokok yang disampaikan dalam simposium yang diselenggarakan di Universitas Indonesia pada tahun 1966, yang menyimpulkan bahwa negara Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Negara Hukum Pancasila. Hasil simposium juga menyebutkan konsep Negara Hukum Pancasila adalah negara hukum yang di satu pihak, harus memenuhi kriteria dari konsep negara hukum pada umumnya (yaitu ditopang oleh pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta asas legalitas dalam arti formal maupun material), tetapi di lain pihak, diwarnai oleh aspirasi ke-Indonesiaan yaitu lima nilai fundamental dari Pancasila.

Lima nilai fundamental dari Pancasila di atas, memperlihatkan Negara hukum Indonesia tidak bisa dipisahkan dari Pancasila sebagai ideologi atau jalan hidup berbangsa dan bernegara yang secara yuridis-konstitusional sudah diterima sebagai filsafat dan ideologi negara yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945. Hal ini sebagaimana terdapat dalam alinea

---

<sup>1</sup> B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, *Jentera Jurnal Hukum Edisi 3 Tahun II* (November 2004), hlm. 5.

<sup>2</sup> B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 49.

---

keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: "... dengan berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia".

Konsep Indonesia sebagai negara hukum tersebut, berorientasi pada tujuan untuk menciptakan kehidupan demokratis, terlindungi hak asasi manusia, dan kesejahteraan yang berkeadilan. Konsep Indonesia sebagai negara hukum diselaraskan dengan konsep sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), sebagaimana terungkap pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang secara tegas dan jelas menyebutkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan antara lain menganut prinsip *good governance and clean government* yang di dalamnya terdapat konsep *welfare state*, yakni menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan umum untuk warga negara.<sup>3</sup>

Salah satu persyaratan penting untuk memajukan kesejahteraan umum mensyaratkan adanya pemerintah berperan secara aktif dengan cara ikut terlibat dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat, terutama pada aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Dalam konteks untuk memajukan kesejahteraan umum, penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) menjadi sesuatu yang tidak dapat ditawar lagi. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN membutuhkan reformasi birokrasi yang dimulai dengan penataan peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang tentang Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Sistem Pengawasan Nasional (belum diterbitkan). Namun sebagian lagi sudah diterbitkan diantaranya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Reformasi birokrasi selain penataan dalam peraturan perundang-undangan dan pelayanan publik, dimunculkan pula pada akhir-akhir ini yaitu "Revolusi Mental" merupakan jargon yang diusung presiden terpilih Joko Widodo sejak masa kampanye Pemilu Presiden 2014.

---

<sup>3</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 243.

---

Namun, tidak banyak penjelasan konkret muncul atas frasa itu. Menurut Jokowi terminologi “revolusi”, tidak selalu berarti perang melawan penjajah. tetapi revolusi merupakan refleksi tajam bahwa karakter bangsa harus dikembalikan pada aslinya. Jika terdapat kerusakan nilai kedisiplinan, mesti ada serangan nilai-nilai ke arah itu. Bisa mengubah pola pikir, mindset. Satu-satunya jalan untuk revolusi yang maksud menurut Jokowi, melalui pendidikan yang berkualitas dan merata. Revolusi Mental pada intinya mengadakan perubahan mental yang negatif menjadi positif (kearah yang lebih baik).<sup>4</sup>

Termasuk Reformasi birokrasi diantaranya adalah pendayagunaan yaitu suatu cara atau usaha mendatangkan hasil dan manfaat yang lebih besar serta lebih baik. Pegawai merupakan tenaga kerja manusia baik jasmani maupun rohani (mental dan pikiran), yang senantiasa dibutuhkan dan menjadi modal pokok dalam mencapai tujuan Negara Hukum Pancasila.

Negara Hukum Pancasila dan tujuannya sebagaimana yang diuraikan di atas, seharusnya memperlihatkan pengelolaan pemerintah yang dapat memberikan arah dalam menyelenggarakan pemerintah. Namun pada prakteknya pengelolaan pemerintahan

masih buruk yaitu diwarnai dengan korupsi. Korupsi merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan bersumber pada wewenang terikat maupun wewenang bebas (diskresi). Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu unsur yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Unsur dalam tindak pidana korupsi yang tercantum antara lain dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, mengalami distorsi, sejak kehadiran Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada pokoknya menyatakan pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Rumusan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan apabila dihubungkan

---

<sup>4</sup> Fabian Januarius Kuwado, "Jokowi dan Arti Revolusi Mental," <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/17/22373441/Jokowi.dan.Arti.Revolusi.Mental>, diakses 20 Maret 2018, pukul 09.23 WIB.

---

dengan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berhubungan dengan salah satu unsur yaitu “penyalahgunaan wewenang” mempunyai makna:

1. Apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, maka harus dilakukan terlebih dahulu pengujian mengenai kebenarannya dalam suatu sidang di pengadilan tata usaha negara. Padahal sebelum ada Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka implementasi Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dilakukan secara langsung. Tetapi sejak muncul UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah terjadi penambahan “jalur birokrasi” dalam pemberantasan korupsi. Ini merupakan salah satu “langkah mundur” atau “langkah memutar” dalam penegakkan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
2. Apabila hasil Keputusan Tata Usaha Negara terbukti ada penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintah, maka dapat dilanjutkan dengan tindak pidana korupsi. Tetapi sebaliknya, apabila menurut Keputusan Tata Usaha Negara, pejabat pemerintahan tidak terbukti menyalahgunakan wewenang, maka peradilan pidana dapat terus berlangsung. Makna ini, menunjukkan

tidak ada ketergantungan pada hasil apapun yang diputuskan oleh pengadilan tata usaha negara.

Merujuk pada makna Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dihubungkan dengan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang telah terurai di atas, memperlihatkan penafsiran Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dihubungkan dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat masalah mengenai penyelesaian penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintahan dari segi hukum administrasi dihubungkan dengan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, pertanyaannya adalah bagaimana penyelesaian hukum penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintahan dari segi hukum administrasi dihubungkan dengan tindak pidana korupsi?

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang dari Segi Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi**

Pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam tiga wujud, yaitu: (a) penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan

---

umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan; (b) penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain; dan (c) penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.<sup>5</sup>

Penyalahgunaan wewenang menurut Indriyanto Seno Adji (mengutip W. Konijnenbelt) dengan menggunakan parameter sebagai berikut: a. unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan negara ini. Kriteria dan parameternya bersifat alternatif; dan b. asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan atau *zorgvuldigheid* ini ditetapkan apabila tidak ada peraturan dasar atau asas kepatutan ini diterapkan apabila ada peraturan dasar, sedangkan peraturan dasar (tertulis) itu nyata tidak dapat

diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendesak sifatnya.<sup>6</sup>

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengatur mengenai adanya larangan penyalahgunaan wewenang, yaitu dalam Pasal 17 ayat (2) yang menyebutkan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang meliputi: (a) larangan melampaui wewenang; (b) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau; (c) larangan bertindak sewenang-wenang. Kemudian Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut, dijelaskan kembali secara detail pada Pasal 18 tentang tindak penyalahgunaan wewenang tersebut.

Sementara itu, pengertian penyalahgunaan wewenang atau menyalahgunakan kewenangan dalam KUHP maupun di dalam UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak ditemukan pengertiannya secara *expressis verbis*, hal ini diakui oleh Indriyanto Seno Adji yang mengemukakan pengertian penyalahgunaan “menyalahgunakan wewenang” dalam hukum pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 2-3.

<sup>6</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 35.

<sup>7</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian* (Jakarta: Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum, 2006), hlm. 12.

Pendapat yang sama juga dikemukakan Adami Chazawi mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan tidak ada keterangan lebih lanjut dalam undang-undang,<sup>8</sup> atau dapat dikatakan Undang-undang dalam keadaan diam (*silentio of de wet*).

Dengan tidak diaturnya secara *expressis verbis* mengenai pengertian penyalahgunaan “menyalahgunakan wewenang” dalam undang-undang tindak pidana korupsi, bagaimanakah lembaga peradilan menyikapi hal tersebut?<sup>9</sup>

Berdasarkan hasil penelitian terhadap yurisprudensi Mahkamah Agung RI yang dilakukan oleh Nur Basuki Minarno penyalahgunaan “menyalahgunakan wewenang” diartikan sebagai berikut:

**Tabel**  
**Kaedah Hukum Penyalahgunaan Wewenang**  
**Dalam Beberapa Yurisprudensi Tindak Pidana Korupsi.<sup>10</sup>**

No.	Register Perkara	Kaedah Hukum Penyalahgunaan Wewenang
1.	Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 88K/Kr/1969 tanggal 3-11-1971	Mengizinkan penggunaan uang untuk tujuan lain daripada yang ditetapkan, terdakwa telah melampaui batas wewenang.

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 2. | Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 77K/Kr/1973 tanggal 19-11-1974   | Sengaja membiarkan orang lain menggelapkan uang negara yang ada pada terdakwa karena jabatannya (dalam hal ini orang lain tersebut menggunakan uang termasuk untuk tujuan-tujuan di luar tujuan penggunaan semula).                         |
| 3. | Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1340K/Pid/1992 tanggal 17-2-1992 | Mengambil alih pengertian yang ada di dalam Pasal 53 ayat (2) sub b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu telah menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (“ <i>detournement de pouvoir</i> ”).   |
| 4. | Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 572K/Pid/2003 tanggal 4-2-2004   | Penggunaan dan pengelolalan keuangan dalam bentuk dana <i>non budgeter</i> hanya diatur oleh apa yang disebut “konvensi”, tidak seperti halnya keuangan negara dalam bentuk APBN yang penggunaannya dan pengelolaannya diatur dalam Kepres. |

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 88 K/Kr/1969 tanggal 3-11- 1971 dan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 77 K/Kr/1973 tanggal 19-11-1974 di dalamnya secara inplisit mengandung konsep “penyalahgunaan wewenang” oleh karena telah mempertimbangkan

<sup>8</sup> Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2016), hlm. 60.

<sup>9</sup> Dani Elpah et al., *Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang* (Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016), hlm. 53.

<sup>10</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Palangkaraya: Laksbang Mediatama, 2009), hlm. 10.

---

penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan yang ditetapkan atau tujuan semula diberikannya wewenang. Untuk Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1340 K/Pid/1992 tanggal 17-2-1992 telah secara *expressis verbis* menunjuk dan mengambil alih pengertian penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>11</sup>

Selain Putusan tersebut di atas, putusan Mahkamah Agung RI dalam tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan Wewenang yang merujuk secara langsung ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah Putusan Mahkamah Agung RI Nomor : 977 K/Pid/2004, Putusan Nomor : 979 K/2004, dan putusan Nomor : 742 K/PID/2007.<sup>12</sup>

Sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung RI Adam Chazawi mengemukakan perbuatan menyalahgunakan kewenangan terjadi, apabila seseorang yang memiliki kewenangan berdasarkan ketentuan atau kebiasaan umum yang berlaku yang melekat pada suatu kedudukan/jabatan yang dipangkunya digunakan secara salah/menyimpang,

bertentangan dengan maksud dan tujuan dari diberikannya kewenangan dari kedudukan atau jabatan tersebut. Singkatnya, menyalahgunakan kewenangan adalah menggunakan wewenang secara menyimpang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut {bandingkan dengan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah UU No. 9 Tahun 2004}.<sup>13</sup>

## 2. Titik Singgung Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi

Parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara (*discretionary power*) dalam perspektif hukum administrasi negara adalah *detournement de povouir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang). Sementara itu, dalam kriteria perspektif hukumpidanayang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara berupa unsur *wederrechtlijkheid* dan “menyalahgunakan wewenang”. Permasalahan area hukum pidana tidak sesulit apabila dilakukan pembedaan sebagai titik singgung (*grey area*) antara hukum administrasi negara dengan

---

<sup>11</sup> Dani Elpah *et al.*, *op.cit.*, hlm. 54.

<sup>12</sup> Yulius, "Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang 30 Tahun 2014)." *Jurnal dan Peradilan Volume 4 Nomor 3* (Nopember 2015), hlm. 377.

<sup>13</sup> Adam Chazawi, *op.cit.*, hlm. 61.



---

hukum pidana, khususnya tindak pidana korupsi.<sup>14</sup>

Titik singgung antara hukum pidana dengan HAN bukan hanya dalam UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tetapi juga dengan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, maupun UU BPK. Secara teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, HAN sudah memasuki wilayah hukum pidana dan hukum perdata. Bahkan di beberapa Negara (Amerika, Inggris, dan Belanda) berdasarkan hasil penelitian Andi Nirwanto, penyelesaian tindak pidana adakalanya diselesaikan melalui sarana HAN, seperti kasus penyuaipan dalam proyek penanaman kapas *transgenic* di Amerika melanggar *foreign action act* akan tetapi penegak hukum disana, yaitu *Department Of Justice Dengan Security Action Commission* menyelesaikan masalah kerugian Negara dengan denda sebesar US 1,5 juta.<sup>15</sup>

Ranah PTUN adalah penyalahgunaan wewenang, sedangkan ranah hukum tindak pidana korupsi adalah penyalahgunaan kewenangan (Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Unsur penyalahgunaan kewenangan Pasal 3 UU Tipikor bersifat alternatif, karena selain penyalahgunaan wewenang juga kesempatan dan sarana yang ada padanya karena jabatan adalah unsur tindak pidana korupsi. Penyalahgunaan kewenangan pada dasarnya merupakan perbuatan melawan hukum (dalam artian tindak pidana) harus disertai dengan adanya *mens rea* (berniat jahat). Bentuk konkret *mens rea* adanya *actus reus* berupa *fraud*, *conflict of interest*, dan *illegality*, sehingga merupakan tindak pidana. Sedangkan akibat dari penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang dalam ranah HAN adalah mengakibatkan keputusan pejabat tidak sah dan dapat dibatalkan.<sup>16</sup>

Merujuk pada uraian di atas, terlihat Andi Nirwanto mengakui adanya titik singgung antar HAN dan hukum pidana, namun diakuinya juga terdapat perbedaan antara HAN (UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terutama terkait dengan frasa “penyalahgunaan wewenang” (Istilah dalam UU No. 30 Tahun 2014

---

<sup>14</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi...*, *op.cit.*, hlm. 10.

<sup>15</sup> Andi Nirwanto, *Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015.

<sup>16</sup> *Ibid.*

---

tentang Administrasi Pemerintahan) dan “penyalahgunaan kewenangan” (Istilah dalam UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

### 3. Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang dari Segi Hukum Administrasi dan Hukum Pidana

Penyalahgunaan wewenang, menurut Laica Marzuki, bahwa UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memperluas kompetensi PTUN, hal tersebut dapat dilacak dari mulai tahun 1986 ketika Menteri Kehakiman (pada saat itu Ismail Saleh) dalam sambutan mewakili Pemerintah, di hadapan Sidang DPR tanggal 30 Desember 1986, atas persetujuan DPR terhadap RUU tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengemukakan tiga macam perbuatan tata usaha negara (*bestuurshandeling*), meliputi: a. perbuatan tata usaha negara dalam mengeluarkan keputusan (*beschikkingsdaad van de administratie*); b. perbuatan tata usaha negara dalam membuat dan mengeluarkan peraturan (*regelend daad van de administratie*); dan c. perbuatan materil tata usaha negara (*materieele daad van de administratie*).<sup>17</sup>

Kompetensi PTUN yang telah diperluas sehubungan dengan pemberlakuan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah memeriksa, mengadili dan memutus: a. Perbuatan Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan administrasi pemerintahan (*beschikkingsdaad*); b. tindakan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret/faktual (*materieele daad*).

Ketentuan dalam Pasal 21 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan yang menjadi subjek pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN adalah “Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan” rumusan ini sudah *lex certa* tidak terjadi multi tafsir siapa yang menjadi Pemohon.<sup>18</sup>

Permasalahan yang menjadi multi tafsir adalah mengenai “keputusan dan/ atau tindakan” Pejabat Pemerintahan yang manakah yang menjadi objek permohonan: a. apakah keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengajukan permohonan itu sendiri; b. keputusan

---

<sup>17</sup> Laica Marzuki, *Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI*, Makalah dalam acara “Temu Karya Ilmiah Dalam Rangka HUT Peratun ke-26”, Jakarta, 2017, hlm. 1-6.

<sup>18</sup> Dani Elpah *et al.*, *op.cit.*

---

dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan lain; dan/atau c. kedua-duanya baik Badan/atau Pejabat Pemerintahan itu sendiri dan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lain.

Ketentuan dalam Pasal 3 Perma Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma No. 4 Tahun 2015), tidak menganut ajaran kausalitas, sebab produk yang menyebabkan Badan/atau Pejabat Pemerintahan merasa kepentingannya dirugikan dalam hal ini hasil pengawasan aparat intern pemerintah tidak menjadi objek permohonan, dibandingkan dengan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009. Dengan tidak dijadikannya hasil pengawasan APIP menimbulkan problema sekiranya PTUN mengabulkan permohonan dan membatalkan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan, hasil APIP yang menyatakan adanya penyalahgunaan wewenang tetap mempunyai *validity* (daya laku).

Ketentuan dalam Pasal 3 Perma No. 4 Tahun 2015 tersebut juga tidak memperjelas objek permohonan hanya disebutkan berisi tuntutan agar keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Apakah keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan yang mengajukan permohonan atau Pejabat Pemerintahan yang lain.

Menurut Pasal 4 ayat (1) huruf d angka 1 Perma No. 4 Tahun 2015 yang mengajukan permohonan adalah Badan Pemerintahan. Sedangkan hal-hal yang dimohonkan untuk diputus antara lain adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang. Hal ini memberi petunjuk yang menjadi objek permohonan bukan keputusan dan/atau tindakan Badan Pemerintahan yang mengajukan permohonan. Sedangkan untuk pemohon adalah Pejabat Pemerintahan masih belum jelas objek permohonan.

Adanya Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengujian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang menjadi kewenangan dan diuji terlebih dahulu di PTUN memunculkan berbagai tafsir. Disatu sisi pemberian wewenang menguji terkait ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang muncul karena UUAP memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Pada sisi lain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh UU No. 46 Tahun 2009 menguji ada atau tidak ada unsur menyalahgunakan kewenangan sebagai salah satu unsur di dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan wewenang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun

---

UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut tidak saling menegasikan (meniadakan) kewenangan masing-masing, dan tidak pula saling menunda kewenangan untuk melakukan pemeriksaan, sehingga muncul polemik pendapat mengenai pengadilan yang tepat untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah.

Polemik pendapat dapat dibagi menjadi 3 (tiga) pandangan. *Pertama*, pendapat yang mengedepankan Hukum Administrasi, seperti yang dijelaskan Zudan Arif Fakrulloh bahwa adanya Pasal 20 dan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka setiap Pejabat yang keberatan dengan hasil pemeriksaan APIP karena dianggap menyalahgunakan kewenangan dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk meminta agar Hakim PTUN menilai ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam setiap Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya. Dalam hal putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan kewenangan, maka Pejabat tersebut tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum

pidana, perdata maupun administrasi. Sedangkan apabila hakim PTUN dalam putusannya menyatakan Pejabat tersebut terbukti menyalahgunakan Kewenangan maka terbukalah pintu bagi aparat penegak hukum untuk membawanya ke ranah pidana ataupun ranah hukum lainnya.<sup>19</sup>

Senada dengan pendapat Zudan Fakhrullah di atas, Romli Atmasasmita mengemukakan pertanyaan, apakah perbuatan penyalahgunaan wewenang seorang pejabat pemerintahan yang merupakan unsur tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum di dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diajukan ke PTUN.<sup>20</sup> Terhadap pertanyaan tersebut diberikan ilustrasi dan jawaban sebagai berikut: "A Seorang Walikota didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, penuntut umum wajib membuktikan ada tidaknya unsur menyalahgunakan kewenangan yang telah dilakukan oleh walikota tersebut. Dalam pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan kewenangan karena

---

<sup>19</sup> Zudan Arif Fakhrullah, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015, hlm. 6.

<sup>20</sup> Dani Elpah *et al.*, *op.cit.*, hlm. 5.

---

kedudukan atau jabatan, maka baik penuntut maupun terdakwa dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan tata usaha negara untuk menetapkan ada atau tidak adanya penyalahgunaan kewenangan yang diduga telah dilakukan terdakwa selaku walikota. Dalam kedua keadaan terkait kompetensi peradilan tersebut perlu dipertanyakan tentang langkah hukum yang mana yang harus didahulukan terkait tindak pidana korupsi yang melibatkan seorang walikota. Dalam dua pilihan tersebut, sebaiknya diberikan hak preferensi kepada TUN sebelum pengadilan tindak pidana korupsi memeriksa dan mengadili walikota sebagai terdakwa tindak pidana korupsi".<sup>21</sup>

Lebih lanjut Romli Atmasasmita menyatakan dalam hal pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang karena kedudukan atau jabatan, maka baik Penuntut maupun Terdakwa dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan PTUN untuk menetapkan ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang didugakan.<sup>22</sup> Sebaiknya diberikan preferensi kepada PTUN sebelum Pengadilan Tipikor memeriksa dan

mengadili penyalahgunaan wewenang. Hal ini disebabkan untuk mencegah konflik kompetensi peradilan antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor sebagaimana terjadi pada perkara Indosat Media 2 (IM2) dimana putusan MA kamar pidana memutuskan bahwa Direktur Utama IM2 telah terbukti melakukan tindak pidana korupsi sedangkan putusan MA kamar TUN telah memutuskan bahwa BPKP tidak berwenang menentukan kerugian keuangan negara sehingga hasil pemeriksaan BPKP telah dinyatakan tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>23</sup>

Dengan terbitnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berhubungan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan seharusnya dapat diselesaikan terlebih dahulu secara administrasi, kemudian, apabila berdasarkan putusan pengadilan telah terbukti bahwa penyalahgunaan wewenang tersebut mengandung 3 (tiga) unsur yang termasuk dalam ranah pidana yaitu ancaman, suap, dan tipu muslihat untuk memperoleh keuntungan yang tidak sah, maka atas dugaan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 5-6.

<sup>22</sup> Dani Elpah *et al.*, *op.cit.*

<sup>23</sup> Romli Atmasasmita dalam Dani Elpah *et al.*, *Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang* (Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016), hlm. 6.

---

penyalahgunaan wewenang tersebut diselesaikan melalui proses pidana. Karena ASN dan Pejabat Negara sudah dilekatkan kewenangan publik, artinya dalam diri ASN dan Pejabat tersebut melekat wewenang dan kewenangan sehingga ketika pihak lain menganggap ada pelanggaran yang dilakukan ASN dan Pejabat Negara yang menyalahi wewenangnya maka penyelesaian yang utama adalah penyelesaian administrasi terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh APIP.”<sup>24</sup>

Merujuk pada uraian di atas, maka apabila Pejabat Pemerintahan dipanggil oleh Kepolisian, Kejaksaan dan KPK, atas dugaan penyalahgunaan wewenang, maka atasan langsung Pejabat Pemerintahan dapat menyampaikan surat kepada aparat penegak hukum tersebut, yang pada intinya menyampaikan bahwa terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang tersebut sedang dilakukan penyelidikan oleh APIP. Terkait dengan hal tersebut, maka Atasan Pejabat Pemerintahan harus mendasarkan semua tindakannya pada standar operasional prosedur

pembuatan keputusan dan/atau tindakan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf h UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berbunyi: “Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan.”

Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf h UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, maka tidak ada hubungannya karena menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri tersebut, hanya mengatur yang berhubungan dengan manajemen Pegawai Negeri Sipil meliputi: (a) penyusunan dan penetapan kebutuhan; (b) pengadaan; (c) pangkat dan Jabatan; (d) pengembangan karier; (e) pola karier; (f) promosi; (g) mutasi; (h) penilaian kinerja; (i) penggajian dan tunjangan; (j) penghargaan; (k) disiplin; (l) pemberhentian; (m) jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan (n) perlindungan.

---

<sup>24</sup> Dian Puji Simatupang, *Focuss Group Discussion* pada tanggal 21 Maret 2016, bertempat di Direktorat Hukum dan Hubungan Masyarakat. Disampaikan kembali oleh Dian dalam FGD pada tanggal 18 Mei 2016 bertempat di Kantor Wilayah DJKN Bali dan Nusa Tenggara.

---

Dengan demikian, laporan terhadap adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan tidak seharusnya diperiksa melalui proses pidana karena sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan selama penyalahgunaan wewenang tersebut tidak mengandung unsur tindak pidana, maka hal tersebut merupakan ranah administrasi yang penyelesaiannya dilakukan oleh atasan pejabat yang bersangkutan dan sanksi terhadap pejabat yang telah terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang berupa pencabutan kewenangan, sanksi tegoran atau pemberhentian.<sup>25</sup>

*Kedua*, pendapat yang mengedepankan hukum pidana, menyebutkan bahwa pengaturan dan pemahaman dugaan adanya tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah harus melalui PTUN dahulu baru kemudian Tipikor yang demikian dianggap oleh kelompok akademisi lainnya sebagai sebuah “langkah mundur”, atau dianggap “jalan memutar” penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Bahkan berpotensi menjadi tempat bersembunyi para koruptor.<sup>26</sup>

Di kalangan praktisi, antara lain organisasi Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) itu sendiri merasa khawatir dengan keberadaan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan oleh karena menimbulkan persoalan sebagai berikut: “Hakim PTUN diberi kewenangan dalam penegakan hukum materiil tentang larangan penyalahgunaan wewenang pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu hakim pengadilan Tipikor diberi kewenangan dalam penegakan hukum materiil pemberantasan tindak pidana korupsi yang di dalamnya terdapat unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Merujuk pada Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan ketentuan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, jika pengujian penyalahgunaan wewenang dilakukan PTUN apakah hal tersebut justru akan menguatkan ataukah sebaliknya melemahkan upaya pemberantasan korupsi, karena ada kekhawatiran

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Andi Nirwanto, *Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)*, Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015, hlm. 2.

---

publik, kalau lahirnya ketentuan tersebut PTUN akan menjadi tempat untuk bersembunyi para koruptor".<sup>27</sup>

Merujuk pada uraian di atas, memperlihatkan terjadi kekawatiran dan ketidakpastian hukum karena Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak terdapat norma pembatasan kewenangan PTUN yang dikaitkan waktu (*temporis*), materi, maupun tempat (*loci*). Hal ini terlihat secara nyata belum terjawabnya masalah, apakah institusi penegak hukum lain seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK menghormati pemeriksaan di PTUN dengan tidak melakukan proses pidana menunggu Putusan PTUN berkekuatan hukum tetap dan ketika pemeriksaan di PTUN berlangsung lebih dahulu, tiba-tiba proses pidana juga berjalan kemudian, Apakah akan terus berjalan bersama, atau institusi penegak hukum yang manakah yang harus menghentikan sementara pemeriksaannya.?

Dalam konteks tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma No. 4 Tahun 2015). Namun ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Perma No. 4 Tahun 2015 yang membatasi kewenangan

PTUN dengan hanya menyebutkan kewenangan PTUN hanya dalam sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan aparat intern pemerintah telah mempersempit wilayah keberlakuan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada intinya memberikan pembatasan kewenangan terhadap wewenang badan dan/atau pejabat pemerintahan yang dibatasi: a. masa atau tenggang waktu wewenang; b. wilayah atau daerah berlakunya wewenang; c. cakupan bidang atau materi wewenang; dan d. melampaui batas kewenangan yang diamanatkan dan melanggar peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, maka ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Perma No. 4 Tahun 2015 bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karena secara teori peraturan perundang-undangan maupun ketentuan dalam Pasal 7 jo Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan dalam jenjang norma dan kekuatan hukum suatu perundang-undangan, maka norma yang dibawah tidak boleh bertentangan, memperluas, dan mempersempit keberlakuan norma baik dari segi waktu,

---

<sup>27</sup> Dani Elpah *et al.*, *op.cit.*



---

tempat, wilayah, atau materi muatan undang-undang di atasnya. Dengan demikian tidak terdapat harmonisasi vertikal antar Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Perma No. 4 Tahun 2015 dengan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Padahal menurut Ryan Kurniawan, perundang-undangan pun memerlukan keselarasan atau keserasian agar dapat dirasakan manfaatnya oleh semua masyarakat.<sup>28</sup>

Uraian di atas, memperlihatkan retriksi (pembatasan) kewenangan institusi penegak hukum lainnya (KPK, Kepolisian dan Kejaksaan) hanya dapat diatur dengan undang-undang.

Undang-undang tentang Pembatasan Kewenangan yang lebih rinci dari yang telah disebutkan dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sampai sekarang belum ada, sehingga masalah pembatasan kewenangan tersebut akan terus menjadi polemik apakah penyalahgunaan kewenangan tersebut, termasuk kewenangan hukum administrasi negara atau hukum pidana.

*Ketiga*, pendapat yang mengedepankan tidak ada pertentangan norma

hukum administrasi dengan hukum pidana karena PTUN dan Pengadilan Tipikor sesungguhnya mempunyai kompetensi yang berbeda dan tidak perlu dipersinggungkan karena konteks penyalahgunaan wewenang yang menjadi objek masing-masing adalah berbeda. Hal ini dinyatakan oleh Yulius, bahwa tidak ada konflik norma antara Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun Pasal 3 UU Tipikor, karena baik PTUN maupun Pengadilan Negeri (Pidana/Tipikor) menjalankan fungsinya masing-masing. Meskipun dimungkinkan adanya satu permasalahan hukum diselesaikan di kedua lembaga peradilan tersebut, akan tetapi keduanya mempunyai aspek pengujian yang berbeda sehingga tidak saling mencampuri atau menguji Putusannya.<sup>29</sup> Lebih lanjut Yulius menjelaskan bahwa konteks kompetensi absolut PTUN terhadap penilaian perkara penyalahgunaan wewenang, hanya berupa pertanggungjawaban (*liability* dan *responsibility*) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atas kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Ada kemiripannya dengan teori Kranenburg

---

<sup>28</sup> Ryan Kurniawan, "Harmonisasi Hukum Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Perusahaan Pailit Ditinjau Dari Perspektif Pancasila Sila Ke Lima," *Jurnal Wawasan Yuridika* Vol. 28 No. 01 (Februari 2013), hlm. 691.

<sup>29</sup> 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* Volume 4 Nomor 3 (November 2015), hlm. 282.

---

dan Vegtig mengenai *fautes personnelles* dan *fautes de service*. Penentuan ada atau tidaknya kesalahan secara administratif, berkonsekuensi pada tanggung jawab pribadi.<sup>30</sup>

Senada dengan pendapat di atas, Andi Nirwanto menyatakan bahwa domain PTUN dalam rangka memeriksa dan memutus ada/tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan harus dimaknai sebagai perbuatan hukum dalam konteks tata usaha negara.<sup>31</sup> Karenanya atribusi PTUN sebagaimana diamanatkan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sejatinya tidak perlu dipertentangkan dengan kewenangan hakim Pengadilan Tipikor apalagi dianggap sebagai upaya pelemahan pemberantasan korupsi. Apabila diteliti dengan seksama, unsur menyalahgunakan kewenangan dalam UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki pengertian yang berbeda dengan penyalahgunaan wewenang yang menjadi kompetensi PTUN, sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>32</sup>

Selanjutnya untuk dapat meng-kualifikasikan keputusan dan/atau

tindakan Pejabat Pemerintahan sebagai Tipikor apabila telah terjadi perbuatan melawan hukum pidana, yang didahului dan diikuti sikap batin jahat (*mens rea*) dari Pejabat publik yang bersangkutan. Sikap batin jahat dari Pejabat Pemerintahan yang mewarnai kebijakan diskresioner yang dikeluarkannya dan mengakibatkan kerugian keuangan negara, merupakan indikator telah terpenuhinya unsur Tipikor sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>33</sup>

Berdasarkan pendapat tiga kelompok sebagaimana disebutkan di atas, terdapat titik singgung wilayah yang abu-abu (*grey area*) antara hukum pidana dan hukum administrasi negara, meliputi dialektika dalam penanganan perkara. Titik singgung lainnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengatur sistem reformasi birokrasi.

Meskipun terdapat titik singgung antara hukum administasi negara dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korups, terdapat perbedaan di antara keduanya, antara lain:

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 377.

<sup>31</sup> Andi Nirwanto, *op.cit.*, hlm. 13.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

- 
- a. Penegakan hukum administrasi pemerintahan yang merujuk pada UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bersifat administratif. Sementara itu, penegakan hukum tindak pidana korupsi merujuk pada UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang bersifat represif dan merupakan undang-undang bersifat pidana khusus (*lex specialis*);
  - b. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan lebih menitikberatkan pada administrasi pemerintahan yang baik dan benar berdasarkan: (1) asas legalitas; (2) asas perlindungan terhadap HAM; dan (3) asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu, UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi lebih menitikberatkan pada sistem penindakan (*represif*); dan
  - c. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan salah satu tujuannya menciptakan kepastian hukum dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Sementara itu, tujuan utama

UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyelamatkan atau mengembalikan kerugian keuangan Negara.

Terlepas dari uraian di atas, yang perlu diperhatikan karena sangat penting yaitu asas *ultimum remedium* tersebut diterapkan. Jika dengan menggunakan instrumen hukum lain masalah dapat terselesaikan.<sup>34</sup>

Terdapat keuntungan dan kelemahan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait dengan penegakan hukum tindak pidana korupsi. Keuntungan sebagaimana yang dimaksud antara lain penyidik dan penuntut tindak pidana korupsi eks Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasca berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak akan mengalami kesulitan yang berarti untuk menerjemahkan pengertian istilah "Penyalahgunaan Wewenang" terkait penuntutan dan pembuktian tindak pidana korupsi oleh penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri lainnya atau aparat penegak hukum.<sup>35</sup> Keuntungan lainnya penegak hukum (Kepolisian KPK, dan Kejaksaan)

---

<sup>34</sup> Mas Putra Zenno Januarsyah, "Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Terjadi Di Lingkungan BUMN Persero," *Jurnal Wawasan Yuridika* Vol. 1 No. 1 (Maret 2017), hlm 28, <http://ejournal.sthb.ac.id/index.php/wawasanyuridika>.

<sup>35</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), hlm. 53.

---

dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan menetapkan status tersangka dugaan tindak pidana korupsi akibat penyalahgunaan wewenang akan lebih berhati-hati, teliti, dan profesional.

Sementara itu, kelemahan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait dengan penegakan hukum tindak pidana korupsi antara lain ketentuan dalam Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat menjadi “tempat perlindungan” untuk aparat pemerintah atau pejabat negara lainnya yang melakukan penyalahgunaan wewenang dan melakukan korupsi dari sanksi pidana. Selain itu, aparat pemerintah yang diduga melakukan korupsi mendapatkan peluang memperlambat penegakan hukum, dan terjadi birokrasi yang lebih panjang sehingga tidak sejalan dengan asas peradilan cepat dan sederhana, dan dapat terjadi perbedaan antara putusan hakim pidana dan hakim administrasi Negara sehingga tidak ada kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.

### C. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyelesaian hukum penyalahgunaan wewenang oleh aparat pemerintah dari segi hukum administrasi dihubungkan dengan tindak pidana korupsi yaitu sejak adanya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, penyelesaian hukum pidana tidak lagi

menjadi pilihan pertama atau *primum remedium*. Secara prosedural berdasarkan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi penyelesaian hukumnya terlebih dahulu diselesaikan PTUN, jika terbukti dan telah berkekuatan hukum tetap, proses selanjutnya diselesaikan secara pidana berdasarkan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam konteks tersebut, hubungan penyelesaian hukum penyalahgunaan wewenang oleh aparat pemerintah dari aspek hukum administrasi merupakan prasyarat untuk diproses pidana.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno. "Kendala Sanksi Hukum Pidana Administratif." *Jurnal Keadilan Vol. 5 No. 1* (Tahun 2011).
- Atmasasmita, Romli. *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kritis atas UUU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adiministrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UUU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UUU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, 2015.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.
- Chazawi, Adami. *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo, 2016.
- Elpah, Dani et al., *Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*. Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016.
- Fakhrullah, Zudan Arif. *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Pnyelenggara Pemerintahan*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik Dan Hukum Perdata*. Jakarta: LPP HAN, 1999.
- Fabian Januarius Kuwado, "Jokowi dan Arti Revolusi Mental," <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/17/22373441/Jokowi.dan.Arti.Revolusi.Mental>. Diakses 20 Maret 2018, pukul 09.23 WIB.
- Kurniawan, Ryan. "Harmonisasi Hukum Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Perusahaan Pailit Ditinjau Dari Perspektif Pancasila Sila Kelima." *Jurnal Wawasan Hukum Vol. 28 No. 01* (Februari 2013).
- Marzuki, Laica. *Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI*. Makalah dalam acara "Temu Karya Ilmiah Dalam Rangka HUT Peratun ke-26", Jakarta, 2017.
- Minarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Palangkaraya: Laksbang Mediatama, 2009.

---

Nirwanto, Andi. *Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca undang-Undang Administrasi Pemerintahan)*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015.

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Sidharta, B. Arief. "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum." *Jentera Jurnal Hukum Edisi 3 Tahun II* (November 2004).

Sidharta, B. Arief. \_\_\_\_\_, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2009.

Yulius. "Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang 30 Tahun 2014)." *Jurnal Dan Peradilan Volume 4 Nomor 3* (Nopember 2015).

ZennoJanuarsyah, MasPutra, "Penerapan Asas Ultimum Remedium Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Terjadi Di Lingkungan BUMN Persero." *Jurnal Wawasan Yuridika Vol. 1 No. 1* (Maret 2017).