

# **PENGUJIAN ADA TIDAKNYA PENYALAHGUNAAN WEWENANG MENURUT UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

## ***EXAMINATION TO DETERMINE THE PRESENCE OR ABSENCE OF ABUSE OF AUTHORITY ACCORDING TO GOVERNMENT ADMINISTRATION LAW***

**ENRICO PARULIAN SIMANJUNTAK**

Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara MA-RI  
Jalan Jend. Ahmad Yani Kav. 58 Bypass, Cempaka Putih, Jakarta Pusat  
Email: enrico\_simanjuntak@yahoo.com

Diterima : 22/05/2018      Revisi : 21/09/2018      Disetujui : 27/09/2018  
**DOI : 10.25216/JHP.7.2.2018.237-262**

### **ABSTRAK**

Dalam UUAP (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan), penyalahgunaan wewenang merupakan *genus* yang terdiri dari tiga spesies yang berbeda-beda yakni (1) melampaui wewenang; (2) mencampuradukkan wewenang; (3) bertindak sewenang-wenang. UUAP tidak menjelaskan pengertian penyalahgunaan wewenang, ia hanya mengkualifikasi ke tiga jenis spesies penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebut di atas. Dikaitkan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) dalam menguji penyalahgunaan wewenang *vide* pasal 21 UUAP haruslah dilihat dalam konteks yang terbatas yakni semata dalam aspek pengujian penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Pengujian penyalahgunaan wewenang dalam aspek bersifat parsial dan sangat terbatas jika dibandingkan dengan luasnya ruang lingkup dan kompleksitas pengertian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi.

**Kata kunci:** penyalahgunaan wewenang, pengujian hukum, Pengadilan TUN

### **ABSTRACT**

*In the UUAP (Government Administration Law), abuse of authority is a genus consisting of three different species, namely (1) acting beyond authority; (2) mixing up authority; (3) acting arbitrarily. The UUAP does not clarify the definition of abuse of authority; it only classifies it into the three types of abuse of authority as mentioned above. When associated with the authority of the Administrative Court in examining abuse of authority pursuant to Article 21 of the UUAP, it must be seen in a limited context, namely only in the aspect of examination of abuse of authority that results in state financial losses. Examination of abuse of authority in this aspect is partial and very limited compared to the extent of the scope and complexity of the notion of abuse of authority in administrative law.*

**Keywords:** *abuse of authority, legal examination, administrative court*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Konsep penyalahgunaan wewenang meskipun berasal dari cabang hukum administrasi namun kemudian dalam hukum pidana dapat dikatakan telah berkembang secara sendiri, meskipun tidak sepenuhnya mandiri, ibaratnya telah bermetamorfosis sebagai sebuah organisme tersendiri yang meninggalkan karakter-karakter spesies induknya. Diilustrasikan demikian karena konsepsi penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana khususnya dalam praktik peradilan meskipun masih memiliki beberapa kesamaan dengan konsep-konsep dalam teori-teori hukum administrasi namun sebagai sebuah delik, variasi atau ruang lingkupnya, parameter pengujiannya tidak sepenuhnya sama seperti yang dikenal dalam ajaran dan teori hukum administrasi.

Bagir Manan menyatakan hukum administrasi dengan mudah dapat berlintas batas dengan rezim hukum lain sehingga memerlukan kehati-hatian; misalnya perbuatan melampaui wewenang dalam hukum administrasi sangat mudah berlintas batas dengan kaidah hukum pidana karena perbuatan melampaui wewenang yang mengandung penyalahgunaan wewenang dapat menjadi suatu perbuatan pidana<sup>1</sup>. Demikian pula di bidang hukum keperdataan, seperti perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang menimbulkan kerugian akan melintas batas menjadi sengketa keperdataan. Begitu pula dengan hukum pidana. Misalnya, dalam suatu perkara korupsi dapat mengandung sengketa normatif (*normatief geschil*) antara hukum administrasi, hukum keperdataan, dan hukum pidana. Karena itu, dalam penyelidikan, penyidikan, dakwaan, atau peradilan perkara semacam itu sangat perlu secara mendalam meninjau berbagai rezim hukum tersebut. Dalam mengatasi sengketa normatif (*normatief geschil*) antar cabang hukum dalam upaya pemberantasan korupsi sebagaimana dimaksud di atas perlu dipedomani apa yang oleh Romli Atmasasmita, kemukakan bahwa kini berlangsung perubahan arah politik hukum terkait penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi.<sup>2</sup> Oleh karena itu, pendekatan

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Menegakan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009, hlm. 36

<sup>2</sup> Romli Atmasasmita. “*Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*”, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka

yang selama ini digunakan dalam UU Pemberantasan Tipikor, yang menjadikan tindakan represif sebagai “*primum remedium*” harus ditinjau ulang. Hukum pidana harus dikembalikan kepada khittahnya sebagai senjata pamungkas atau sebagai upaya terakhir yang harus dipergunakan dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”<sup>3</sup>. Sejalan dengan hal ini dapat dikatakan bahwa Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 telah memberikan konfirmasi terhadap kedudukan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam pemberantasan korupsi, tidak seperti selama ini yang dipersamakan sebagai *primum remedium*.

Sejatinya diskursus mengenai wewenang atau kewenangan tidak bisa dilepaskan dari domain hukum administrasi dan/atau hukum tata negara. Kewenangan (*bevoegdheden*) melekat pada jabatan (*het ambt*). Tanpa jabatan tidak bakal ada kewenangan. Jabatan (*het ambt*) adalah badan (*orgaan*) hukum publik, merupakan sumber keberadaan kewenangan. Dalam mengfungsikan kewenangan yang melekat padanya, jabatan (*het ambt*) diwakili oleh manusia pribadi (*natuurlijke persoon*), lazim disebut pejabat (*ambtsdrager*) atau pejabat pemerintahan. Badan Pemerintahan adalah wujud badan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam format kelembagaan, semacam kementerian, instansi/jawatan yang dalam memfungsikan kewenangannya, juga diwakili oleh pejabat (*ambtsdrager*)<sup>4</sup>.

Dalam UUAP, penyalahgunaan wewenang merupakan *genus* yang terdiri dari tiga *spesies* yang berbeda-beda yakni (1) melampaui wewenang; (2) mencampuradukkan wewenang; (3) bertindak sewenang-wenang. UUAP tidak menjelaskan pengertian penyalahgunaan wewenang, ia hanya mengkualifikasi ke tiga jenis spesies penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebut di atas. Dikaitkan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) dalam menguji penyalahgunaan

---

HUT IKAHI Ke-62 dengan tema “*Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi*”, Hotel Mercure, Jakarta, tanggal 26 Maret 2015, hlm. 6-7.

<sup>3</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, manakala sanksi pidana bersifat *ultimum remedium* terbuka ruang bagi penerapan sanksi administrasi mendahului sanksi pidana sebaliknya manakala sanksi pidana bersifat *primum remedium*, penerapan sanksi administrasi tidak mendapat tempat. Addink mengungkapkan: “*The administrative law instruments can be used in a much more effective and direct way than the penal law mechanisms, which in general take a long time, often several years. “...there are more corruption cases than penal law court decisions on corruption; the administrative law approach in corruption policy was underestimated for a long time”* G.H. Addink & J.B.J.M. ten Berge, *Study on Innovation of Legal Means for Eliminating Corruption in the Public Service in the Netherlands*, vol. 11.1 ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, (May 2007), <http://www.ejcl.org/111/article111-1.pdf>, diakses 20 Mei 2011.

<sup>4</sup> *Ibid.*

wewenang dalam pasal 21 UUAP haruslah dilihat dalam konteks yang terbatas yakni semata dalam aspek pengujian penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Pengujian penyalahgunaan wewenang dalam aspek seperti ini sangat terbatas jika dibandingkan dengan luasnya ruang lingkup dan kompleksitas pengertian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi.

## **B. Perumusan Masalah**

Tulisan ini bermaksud mendiskusikan konsep pengujian penyalahgunaan wewenang dalam UU. No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Diskusi-diskusi seperti ini diharapkan dapat dihindari kesimpangsiuran antara rezim hukum administrasi dan hukum pidana dalam kajian penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu jenis tindakan perbuatan melawan hukum. Selain dalam rangka menjamin kepastian hukum, perlunya menghindari kesimpangsiuran rezim hukum administrasi dan hukum pidana, oleh karena secara inheren topik penyalahgunaan wewenang merupakan suatu arena kajian hukum yang sangat cair (*abuse of power is a notoriously fluid area of law*).

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Penyalahgunaan Wewenang Menurut Hukum Adminitrasi**

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).<sup>5</sup> F.P.C.L. Tonner dalam Ridwan HR berpendapat: “*Overheids-bevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara)<sup>6</sup>. Baik hukum tata negara dan hukum administrasi mengatur tentang kewenangan. Hukum tata negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dan negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum warga negara berkaitan dengan hak-hak dalam hubungannya dengan negara (*grondrechten*)<sup>7</sup>. Dalam organ atas susunan negara diatur mengenai: bentuk

---

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, September–Desember, 1997, hlm. 1.

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 100

<sup>7</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 62-63.

negara, bentuk pemerintahan, dan pembagian kekuasaan dalam negara. Hubungan integral antara hukum administrasi dengan konsepsi kewenangan menurut Tatiek Sri Djatmiati dikarenakan hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*administratiefrecht* atau *bestuursrecht*) berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum, sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara *improper illegal* maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggung-jawabkan.<sup>8</sup>

Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangnya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.<sup>9</sup> H.B. Jacobini dalam menjawab pertanyaan “*what is administrative law?*” mengatakan: “*definitions of administrasi law contain several or all of the following components: control of administration, the legal rules, both internal and external, emerging from administrative agencies, the concerns and procedures pertinent to remedying legal injury to individuals caused by government entities and their agents, and court decisions pertinent to all or to parts of these.*”<sup>10</sup> Konsepsi H.B. Jacobini tersebut cukup memberikan penjelasan bahwa pemahaman tentang tanggung gugat (pemerintah atau negara) berkaitan dengan konsep hukum administrasi yang menyangkut penggunaan wewenang dalam menjalankan tugas untuk pelayanan publik. Memang tidak setiap konsep hukum administrasi yang dikemukakan oleh para yuris mengandung unsur-unsur yang sama, namun umumnya selalu terdapat unsur pengujian atau pengawasan penggunaan kewenangan oleh pemerintah.<sup>11</sup>

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *détournement de pouvoir*. Dalam *Verklarend Woordenboek*

---

<sup>8</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Loc. Cit.*, hlm. 62-63.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, (New York: Oceana Publications Inc), hlm. 1991, hlm.3.

<sup>11</sup> Kepustakaan hukum administrasi Perancis mengikuti pandangan Laubedere yang mengemukakan empat elemen hukum administrasi yang meliputi: (1) *the administrative organization of the state*; (2) *the study of administrative activity*; (3) *the means of actions by which administration is in fact carried out, particularly the personnel employed and the material level utilized*; (4) *the patterns of litigation or judicial control of administration*. H.B. Jacobini, hlm. 4.

*Openbaar Bestuur* dirumuskan sebagai: *het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heeft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt aldus het specialiteitsbeginsel* (penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialisitas)<sup>12</sup>. Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan, melainkan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Berpijak kepada putusan Mahkamah Agung No. 572 K/Pid/2003 (Kasus Ir. Akbar Tandjung), Philipus M. Hadjon menguraikan tiga unsur utama penyalahgunaan wewenang: (1) *Met opzet* (dengan sengaja); (2) Mengalihkan tujuan wewenang; (3) Ada *interest* pribadi yang negatif.<sup>13</sup> Unsur lain yang tidak bisa dilepaskan untuk mengetahui apakah pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu, maka harus diperhatikan peraturan dasar sebagai sumber kewenangan pejabat yang bersangkutan. Pengertian ini dianut oleh Belanda, Perancis dan Indonesia. Perancis memperkaya konsep tersebut dengan istilah *abuse of power* (penggunaan wewenang melampaui batas, tidak layak dan tidak sesuai peraturan). Di negara-negara dengan tradisi hukum *common law* dikatakan menyalahgunakan wewenang apabila tindakan pemerintah dalam membuat keputusan yang dilaksanakan tanpa wewenang atau yurisdiksi maka disebut *ultra vires*. Yang penting dikemukakan Erliyana, dalam penanganan kasus menunjukkan kesamaan bahwa di Perancis, Belanda, Indonesia dan Inggris, yaitu dengan penyalahgunaan wewenang maka keputusan yang dibuat

---

<sup>12</sup> Philipus M Hadjon. “Konsep Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”, disampaikan dalam Colloquium Membedah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Hotel Garden Palace, 5 Juni 2015, hlm. 4

<sup>13</sup> *Ibid.*

menguntungkan kepentingan pejabat dan kelompok tertentu, oleh karenanya keputusan administrasi negara tersebut bertentangan dengan kepentingan umum<sup>14</sup>.

Penyalahgunaan wewenang hanya mungkin dilakukan oleh mereka yang memperoleh wewenang atas dasar atribusi dan delegasi. Dalam hal *mandate*, pihak yang mungkin menyalahgunakan wewenang adalah *mandans* (pemberi tugas) dan bukan *mandataris* (pelaksana tugas). Pihak pelaksana tugas (*mandataris*) tidak dilekati wewenang, karena itu tidak mungkin menyalahgunakan wewenang dan karena itu pula tidak dibebani tanggung jawab hukum<sup>15</sup>. Hal ini identik dengan hukum pidana yang memiliki kaidah orang yang menjalankan tugas atas perintah atasan, maka tidak akan dikenakan pertanggungjawaban hukum pidana. Dengan demikian baik dalam hukum administrasi maupun hukum pidana, pihak yang diberi dan yang menyalahgunakan wewenang adalah pihak yang dibebani tanggung jawab hukum. Hal ini sejalan dengan asas *geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* dan *geen veroontwoordelijkheid zonder verantwoording* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban dan tidak ada pertanggungjawaban tanpa kewajiban)<sup>16</sup>.

Tolak ukur penyalahgunaan wewenang pada jenis wewenang terikat menggunakan peraturan perundang-undangan (*written rules*), atau menggunakan parameter asas legalitas; sedangkan pada kewenangan bebas (diskresi) parameter penyalahgunaan wewenang menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena asas "*wetmatigheid*" tidaklah memadai<sup>17</sup>. Sejalan dengan doktrin ini, meskipun suatu kebijakan terjadi suatu penyimpangan, baik yang dinamakan *détournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang), maka penilaian terhadap penyimpangan harus dalam ranah hukum administrasi, baik dilakukan koreksi oleh penerbit kebijakan, atasan maupun oleh Peratun, bukan hukum

---

<sup>14</sup> *Détournement de Pouvoir* dalam rubrik Kamus Hukum, Majalah Konstitusi Januari 2013. Atau selengkapnya lihat Anna Erliyana, *Keputusan Presiden: Analisis Keppres R.I. 1987—1998*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2005, hlm. 82-84.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 181

<sup>17</sup> Philipus M Hadjon. "*Konsep Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014...*" *Op. Cit.* Perlu dibandingkan dengan UUAP yang mensyaratkan sahnyanya keputusan (dan tindakan) harus didasarkan pada syarat kumulatif, memenuhi peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) *vide* Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

pidana yang melakukan *judgement*-nya<sup>18</sup>. Oleh karena itu, dalam soal kebijakan kiranya aspek pidana atau kriminalisasi baru dapat dilakukan apabila ternyata dalam pengambilan keputusan atau kebijakan itu ditemukan tindakan yang merupakan ranah hukum pidana, misalnya ditemukan adanya penyuapan, pemalsuan, dan lain-lain<sup>19</sup>. Di negara-negara Eropa dan Amerika, persoalan menyalahgunakan kewenangan dan korupsi bukanlah pada pemahaman “kebijakan” tetapi lebih kepada persoalan hubungan antara kewenangan dengan “*bribery*” (penyuapan). Kewenangan pejabat publik yang berkaitan dengan kebijakan, baik yang terikat maupun yang aktif, tidak menjadi ranah hukum pidana sehingga kasus-kasus yang belakangan ini sering terjadi di Indonesia dan berkaitan penyalahgunaan kewenangan dan perbuatan melawan hukum menimbulkan kesan adanya suatu kriminalisasi kebijakan.<sup>20</sup>

Dalam literatur hukum, pengertian melampaui wewenang (*excess of power* atau *excès de pouvoir*) secara sederhana dapat diartikan sebagai tindakan yang melebihi batas-batas kewenangannya (*unlawful act*) sehingga akibat hukumnya menjadi tidak sah (*illegal*), sama seperti keputusan/tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan

---

<sup>18</sup> SF Marbun, “(R)UU Administrasi Pemerintahan sebagai Ujung Tombak Negara Hukum-Demokratis (Telaah dari Optik Hukum Administrasi)”, dalam *Menggagas Undang-Undang, Administrasi Pemerintahan, Sepuluh Karya Tulis Terbaik Lomba Jurnalistik dan Karya Tulis Para Ahli* (Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta, 2008), 115

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Abdul Latif, “Tindakan Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik dan Implikasinya Terhadap Korupsi”. *Varia Peradilan* No. 326 Januari 2013, hlm. 5. Namun dalam hukum pidana dikenal istilah kejahatan jabatan (*ambtsmisrijven*) dan/atau pelanggaran jabatan (*ambtsovertredingen*) yakni suatu kejahatan/pelanggaran yang karena sifat dari pelaku ataupun yang menurut Prof. Simons disebut sebagai *de ambtelijke hoedanigheid van den dader* atau sifat pelaku sebagai seorang *ambtenaar*. P.A.F. Lamintang & Theo Lamintang, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Jabatan & Kejahatan Jabatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan II, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 87. Menurut KUHP, tindak pidana jabatan atau *ambtsdelicten* ialah sejumlah tindak pidana tertentu, yang hanya dapat dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai sifat pegawai negeri. Dalam pasal 17 konvensi anti korupsi (*The United Nations Convention Against Corruption ‘UNAC’*), dikenal istilah “*penggelapan, penyalahgunaan, atau penyimpangan kekayaan lain oleh pejabat publik*”. Pasal tersebut terdiri dari unsur-unsur: Dilakukan dengan sengaja; oleh pejabat publik; penggelapan, penyalahgunaan atau penyimpangan; terhadap kekayaan, dana atau sekuritas publik atau swasta atau barang lain; dipercayakan kepadanya karena jabatannya; untuk kepentingan sendiri atau orang lain atau badan lain. Unsur-unsur tindak pidana tersebut sudah terpenuhi dalam UU Tipikor, khususnya pengaturan tentang tindak pidana korupsi yang terkait dengan penggelapan dalam jabatan, yakni dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10 huruf a, pasal 10 huruf b dan pasal 10 huruf c UU.No. 31/1999 jo. UU. No. 20/2001 Tentang Tipikor, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999*, Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No..., Tambahan Lembaran Negara No. 4150). Selain itu, dalam konvensi anti korupsi UNAC tersebut, dikenal istilah “*memperdagangkan pengaruh*” (*trading of influence*). Selanjutnya, Pasal 19 Konvensi mengenai penyalahgunaan fungsi (*abuse of function*) yaitu kejahatan yang dilakukan dengan sengaja penyalahgunaan atau kedudukan (*abuse of function or position*).



(*unauthorized*)<sup>21</sup>. Administrasi pemerintahan yang bertindak tanpa dasar kewenangan secara *mutatis mutandis* akan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sebab sesuai asas legalitas, setiap keputusan/tindakan administrasi pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebagai rangkuman dapat dikutip di sini tabulasi parameter prasyarat keabsahan keputusan/tindakan pemerintahan tersebut sebagai berikut<sup>22</sup>:

	Van der Pot	Philipus M. Hadjon	Pasal 53 ayat (2) UU Peratun	Akibat hukum
(1)	Bevoegdheid;	Aspek wewenang;	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan berlaku: bersifat Wewenang, Prosedur, Substansi;	Tidak sah atau batal
(2)	geen juridische gebreken in de wilsvorming;	Aspek prosedur;	bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik	
(3)	vorm dan procedure;	Aspek substansi		
(4)	isi dan tujuan keputusan sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar			

**Tabel 1:** alasan menjadi dasar keputusan tidak sah/dibatalkan menurut Boedi Djatmiko Hadiatmodjo (2010).

Menurut Andrew Arden sebagaimana dikutip Tatiek Djamik<sup>23</sup> : *if a decision is in such extreme defiance of logic that no reasonable authority could reach it, it is conclusive evidence that the decision is improper. Unreasonableness* menyisakan suatu prinsip awal apabila suatu keputusan sangat menyimpang dari logika, hal tersebut dapat dikatakan sebagai wewenang yang tidak masuk akal. Tindakan sewenang-wenang dalam hukum administrasi adalah apabila suatu keputusan sangat menyimpang dari logika atau sebagai wewenang yang tidak masuk akal. Sewenang-wenang dapat termasuk sesuatu yang secara objektif ditetapkan sebagai tidak rasional (*irrationality*

<sup>21</sup> Menurut S.H. Bailey: “An act or decesion which is beyond the powers of the actor/decesion-maker is said to be *ultra vires*,...may be regarded as having no legal validity”. H. Bailey, Cases, Materials & Commentary on Administrative Law, 4th Edition, London: Sweet & Maxwell Ltd, hlm. 241.

<sup>22</sup>Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, “Karakter Hukum Sertifikat Hak”, <http://sertifikattanah.blogspot.com/> diakses 26 September 2018

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon *et al*, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2011, hlm. 46.

atau *unreasonableness*).<sup>24</sup> Namun kriteria *reasonableness* ini umumnya berlaku dalam tradisi hukum administrasi di negara-negara *common law* sedangkan kriteria hukum untuk mengukur terjadi tidaknya kesewenang-wenangan dalam tradisi hukum administrasi di negara-negara *civil law* tidak bisa disandarkan kepada satu kriteria hukum yang bersifat tunggal sebagaimana berlaku di dalam sistem *common law*.<sup>25</sup> Berkaitan dengan hal ini, Ridwan sebagaimana ia kutip literatur hukum Belanda, menyatakan bahwa perbuatan melanggar hukum yang berupa sewenang-wenang (*willekeur*) ialah perbuatan hukum pejabat yang “*aparte onredelijkheid in de belangenafweging* (nyata-nyata tidak beralasan dalam mempertimbangkan berbagai kepentingan), yakni *bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heef kunnen komen* (organ pemerintah dalam mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait untuk mengambil keputusan tidak berdasarkan pada alasan yang rasional).<sup>26</sup> Parameter sewenang-wenang itu berkenaan dengan pertimbangan akal sehat, maka unsur sewenang-wenang itu diuji dengan asas rasionalitas atau kepatantasan (*rationaliteitsbeginsel* atau *redelijk*)<sup>27</sup>.

**B. Penyalahgunaan Wewenang dalam Konteks UUAP.**

Dalam bentuk matriks dapat diuraikan tiga bentuk dan kriteria hukum penyalahgunaan wewenang menurut UUAP sebagai berikut:

	Jenis Penyalahgunaan wewenang	Kriteria Hukum	Akibat Hukum	Otoritas yang membatalkan
1	Melampaui wewenang	a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;	Tidak sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan	PTUN

<sup>24</sup> Abdul Latif. *Op. Cit.*, hlm. 27-28.

<sup>25</sup> Atau sebagaimana dikemukakan oleh Michal Bobek: “*Albeit “reasonableness” and common sense considerations will, in practical terms, be present also in German, Czech or French review of administrative action, it never is an openly acknowledged and self-standing yardstick for judicial review. The formal judicial discourse as far as the existence of the competence and the manner in which it is exercised will always be one of legality, potential excess of powers and their misuse and, within the Germanic legal cultures, one of proportionality. This is not to say that the word “reasonableness” or “rationality” may not occasionally appear in the reasoning of these administrative courts. If it does, however, it only appears as a supportive argument or sometimes perhaps an argument of last resort*”. Michal Bobek, “*Reasonableness In Administrative Law: A Comparative Reflection On Functional Equivalence*”, Czech Society for European and Comparative Law, Prague, Czech Republic, The Eric Stein Working Papers, 2008. <http://www.csesp.cz/en/>. Diakses 20 Juni 2010.

<sup>26</sup> Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016. hlm. 41

<sup>27</sup> *Ibid.*

***Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan - Enrico Parulian Simanjuntak***

		<ul style="list-style-type: none"> <li>b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau</li> <li>c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</li> </ul>	hukum tetap	
2	mencampur-adukkan Wewenang	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau</li> <li>b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan</li> </ul>	Dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap	
3	sewenang-wenang	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau</li> <li>b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap</li> </ul>	Tidak sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap	

**Tabel 2 :** Matriks Pasal 18 dan Pasal 19 UUAP

Dari matriks tersebut di atas, terlihat bahwa pengertian klasik penyalahgunaan wewenang sebagai penggunaan tujuan wewenang untuk tujuan lain didefinisikan secara lebih spesifik dalam UUAP yakni sebagai mencampuradukkan wewenang<sup>28</sup>. Hal-hal lain yang berbeda diatur dalam UUAP terlihat dari klasifikasi kriteria dan akibat hukum keputusan/tindakan yang cacat yuridis. Sekilas apabila semata merujuk ketentuan pasal 18 dan pasal 19 tersebut di atas, akibat hukum keputusan/tindakan yang melampaui wewenang dan sewenang-wenang adalah tidak sah, sedangkan akibat hukum keputusan/tindakan yang mencampuradukkan wewenang adalah dapat dibatalkan. Namun ketentuan pasal 18 dan pasal 19 tersebut haruslah ditafsirkan secara sistematis dengan keseluruhan ketentuan pasal 52, pasal 66, pasal 70 dan pasal 71 UUAP. Ketentuan-ketentuan dimaksud di atas selengkapnya sebagai berikut:

	Konsekuensi Hukum	
	Tidak Sah	Batal/dapat dibatalkan
ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;	√	
dibuat sesuai prosedur;	√	
substansi yang sesuai dengan objek Keputusan		√

**Tabel 3:** Pasal 52 ayat (1) UUAP perihal syarat sahnya Keputusan

<sup>28</sup> Pasal 12 ayat (2) huruf (b) UUAP

	Konsekuensi Hukum	
	Tidak sah	Batal/dapat dibatalkan
Wewenang		√
Prosedur		√
Substansi		√

**Tabel 4:** Pasal 66 ayat (1) UUAP Perihal Keputusan cacat yuridis

	Konsekuensi Hukum		Otoritas Yang Membatalkan/ menyatakan tidak sah
	Tidak sah	Batal/dapat dibatalkan	
Melampaui wewenang	√		Tidak disebut secara eksplisit disebutkan
Mencampuradukan wewenang (tidak berwenang)	√		
Sewenang-wenang	√		

**Tabel 5:** Keputusan/tindakan cacat yuridis (Pasal 70 UUAP)

	Konsekuensi Hukum		Otoritas yang Membatalkan
	Tidak sah	Dapat dibatalkan	
Wewenang		√	Pejabat Pemerintahan dan/atau Atasan Pejabat dengan menetapkan dan/atau melakukan Keputusan baru dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah Pengadilan
Prosedur		√	

**Tabel 6:** Pasal 71 UUAP perihal keputusan cacat yuridis dari 3 segi

Dari keseluruhan pembacaan ketentuan pasal 18 dan pasal 19 tersebut dikaitkan dengan ketentuan pasal 52, pasal 66, pasal 70 dan pasal 71 UUAP timbul kesan UUAP mengandung kontradiksi internal dibalik interelasi norma-norma tersebut di atas. Untuk menghindari ketidakpastian hukum dibalik interelasi masing-masing norma tersebut di atas maka perlu diperhatikan bahwa ketentuan pasal 18 dan pasal 19 merupakan bagian dari *Bab Larangan Penyalahgunaan Wewenang*, sedangkan pasal 52 ayat (1) tersebut berada dalam *Bab IX tentang Syarat Sahnya Keputusan*, dan pasal 66 ayat (1) tersebut merupakan bagian keempat atau sub bab dari bab IX tersebut. Bagian keempat tersebut menyangkut: *“Perubahan, Pencabutan, Penundaan, dan Pembatalan Keputusan”*. Pasal 70 dan pasal 71 merupakan bagian kelima dari Bab IX tersebut. Pasal 70 pada dasarnya berbicara tentang akibat Hukum Keputusan dan/atau Tindakan yang Tidak Sah yakni apabila cacat dari segi wewenang, sedangkan pasal 71 pada pokoknya berbicara tentang akibat Hukum Keputusan dan/atau Tindakan yang Dapat Dibatalkan yakni apabila keputusan/tindakan cacat yuridis dari segi prosedur dan substansi. Melalui

penafsiran teleologis, guna menghindari ketidakpastian hukum dari ketentuan pasal 18, pasal 19, pasal 52 ayat (1), pasal 66 ayat (1), pasal 70 dan pasal 71 UUAP tersebut di atas, penulis berpendapat oleh karena selain kedudukan pasal 70 dan 71 berada dalam konteks akibat hukum keputusan/tindakan yang tidak sah dan keputusan/tindakan yang (dapat) dibatalkan serta secara substansi maksud kedua pasal 70 dan 71 tersebut sesuai dengan pemaknaan keputusan yang cacat yuridis dari segi wewenang, prosedur dan substansi sebagaimana selama ini dipahami dalam literatur dan praktik hukum administrasi, maka sebagai pegangan untuk memahami akibat hukum keputusan yang cacat yuridis dari segi wewenang, prosedur dan substansi adalah berpatokan kepada ketentuan pasal 70 dan 71 tersebut di atas.

Selain itu satu hal lain yang perlu mendapat perhatian dari pemaknaan penyalahgunaan wewenang menurut UUAP adalah sangat dibutuhkan kecermatan analisis untuk membedakan batas-batas kategori antara melampaui wewenang, mencampur-adukan wewenang dan sewenang-wenang. Kecermatan analisis tersebut dibutuhkan untuk menghindari terjadinya ketidaktepatan penentuan bentuk penyalahgunaan wewenang<sup>29</sup>. Dalam beberapa hal, batas-batas kategori dari ketiga bentuk penyalahgunaan wewenang tersebut sangat cair, tidak eksplisit, bahkan mengandung ambiguitas. Contohnya, suatu perbuatan/keputusan dinyatakan telah melampaui wewenang apabila: a) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b) melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau c)

---

<sup>29</sup> Bandingkan dengan pengertian penyalahgunaan wewenang sebagai salah bentuk maladministrasi sebagaimana dirumuskan dalam UU. No. 37/2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, karena definisi Maladministrasi menurut Undang-Undang Ombudsman RI adalah: “perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Artinya, defensi tersebut lebih luas dari defenisi maladministrasi dalam hal penyalahgunaan wewenang yang membatasi hanya karena terjadi oleh faktor kesengajaan”. Hendra Nurtjahjo, dkk. *Memahami Maladministrasi*, Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013. Bila dikaitkan dari tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi, jenis korupsi yang disebabkan “penyalahgunaan wewenang” (pasal 3 UU Tipikor) merupakan pasal yang paling sering digunakan untuk mempidanakan terdakwa korupsi. Sejalan dengan itu, laporan Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2009 menyebutkan bahwa praktik maldministrasi yang paling sering terjadi adalah “penyalahgunaan wewenang”. Hlm. 5. Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi, Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, hlm. 27

bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>30</sup>. Namun, definisi melampaui kewenangan tersebut bisa juga dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang (tanpa dasar kewenangan dan atau bertentangan dengan putusan pengadilan) bahkan dalam beberapa hal termasuk dalam kategori mencampur-adukan wewenang<sup>31</sup>.

Lebih lanjut perlu diperhatikan bahwa kendati UUAP telah menentukan kriteria, jenis dan akibat hukum penyalahgunaan wewenang namun ketentuan ini harus dilihat sebagai prinsip umum artinya sepanjang terdapat peraturan sektoral lain yang menentukan berbeda dari apa yang ditentukan dalam UUAP maka sesuai dengan asas hukum *lex specialis derogat generalis* ketentuan khusus mengecualikan ketentuan yang

---

<sup>30</sup> Kemudian ditentukan bahwa apabila keputusan/tindakan melampaui wewenang dan sewenang-wenang akibat hukumnya adalah tidak sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Sedangkan apabila badan/pejabat pemerintahan mencampuradukkan wewenang maka akibat hukumnya adalah dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hadjon menyatakan bahwa ketentuan pasal 18 ayat (1) butir (a) dan (b) UUAP semestinya bukan dikategorikan sebagai menyalahgunakan wewenang dalam arti (a) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang dan (b) melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; melainkan sebagai tidak berwenang (*onbevoegd*). Philipus M Hadjon, “*Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*”, disampaikan dalam Colloquium Membedah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Hotel Garden Palace, 5 Juni 2015, hlm. 12. Dicampurkannya pengertian penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang mengingatkan kita kepada kritikan S.F. Marbun terhadap putusan *judex facti* (PN dan PT) dalam kasus Akbar Tanjung dkk, dimana pencampuran ini kemudian dikoreksi oleh MA melalui putusan No. 572K/Pid/2003. Amir Syamsuddin dkk (Penyunting), *Putusan Perkara Akbar Tanjung: Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, Jakarta: Surya Mulia Grafika, 2004, hlm. 49-51. S.F. Marbun mengkritik pencampuran tersebut selain merujuk doktrin ajaran hukum administrasi juga memaparkan pengertian kedua istilah tersebut dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yakni penyalahgunaan wewenang adalah perbuatan penyalahgunaan hak dan kekuasaan untuk bertindak atau menyalahgunakan kekuasaan untuk membuat keputusan, sedangkan pengertian perbuatan sewenang-wenang adalah melakukan sesuatu dengan tidak mengindahkan hak orang lain, atau melakukan sesuatu dengan semau-maunya atau dengan kuasanya sendiri. *Ibid.*

<sup>31</sup> Ruang lingkup tindakan sewenang-wenang sebagaimana dikenal dalam doktrin tersebut, berbeda dengan rumusan pasal 18 ayat (3) huruf (a) dan (b) UUAP yang menyatakan badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: (a) tanpa dasar Kewenangan; dan/atau (b) bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hadjon juga mengkritik terjemahan keliru dari *misuse of competence* sebagai mencampuradukkan wewenang, sebab pengertian *misuse* adalah menyalahgunakan bukan mencampuradukkan (wewenang). Philipus M. Hadjon, “*Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks...*”, *Loc. Cit.* hlm. 12. Dari pengertian ini timbul pertanyaan bukankah pengertian mencampur-adukan wewenang sebagai bertindak di luar cakupan bidang atau materi kewenangan yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan diberikannya wewenang bisa juga dilihat sebagai suatu tindakan yang dilakukan melampaui wewenang maupun sewenang-wenang dengan memakai kriteria jenis penyalahgunaan wewenang versi UUAP itu sendiri?. Patut juga ditanyakan bahwa ruang lingkup pengertian mencampuradukkan wewenang dalam pasal 18 ayat (2) UUAP menjadi problematis apabila dihubungkan dengan konteks kemungkinan terjadinya sengketa kewenangan publik antara lembaga/badan publik itu sendiri. Pasca bergulirnya era reformasi semakin sering terjadi sengketa kewenangan antar lembaga publik pemerintahan akibat perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga publik. Beberapa penyebab sengketa kewenangan antar lembaga publik adalah ketidakjelasan aturan, ketidakpatuhan maupun pengabaian aturan hukum maupun hal-hal lainnya yang bersifat merugikan lembaga yang satu oleh lembaga publik yang lain.

bersifat umum. Hal ini perlu ditegaskan karena tindakan penyalahgunaan wewenang sebagai salah jenis tindakan maladministrasi diatur dan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Ketentuan perundangan yang memuat tentang berbagai bentuk maladministrasi itu khususnya yang mengatur tentang tindakan, perilaku, pembuatan kebijakan, dan peristiwa yang menyalahi hukum dan etika administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, pegawai negeri, termasuk pengurus perusahaan milik swasta dan pemerintah, baik perseorangan atau kelompok yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik. Ketentuan-ketentuan tentang bentuk maladministrasi itu memang tidak disebutkan secara literal (secara langsung) sebagai maladministrasi.

Dengan kata lain, beberapa ketentuan yang mengatur larangan penyalahgunaan wewenang di luar konteks UUAP terdapat dalam peraturan-peraturan sektoral tertentu, misalnya ancaman pidana bagi setiap orang yang mengeluarkan izin usaha pertambangan (IUP) dengan menyalahgunakan kewenangannya.<sup>32</sup> Contoh lainnya ancaman pidana bagi setiap anggota BPK yang melakukan tindakan melampaui wewenang<sup>33</sup>. Perbedaan antara peraturan sektoral dengan UUAP terletak pada konteks penyalahgunaan wewenang dikaitkan dengan kejahatan jabatan dalam pengertian yang umum dan penyalahgunaan wewenang dalam aspek terjadinya kerugian keuangan negara yang pengertiannya lebih spesifik. Dari perbedaan ini, misalnya seorang anggota BPK yang disangka telah melampaui wewenang sebagaimana diatur dalam UU BPK tidak dengan sendirinya dapat menggunakan sarana hukum menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang disediakan oleh pasal 21 UUAP<sup>34</sup>. Perbedaan lain antara UUAP dengan peraturan sektoral lain adalah, UUAP hanya ditujukan kepada

---

<sup>32</sup> Pasal 165 UU Minerba menentukan: “*Setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPK yang bertentangan dengan UU ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah)*”. *Undang-Undang Tentang Mineral dan Batubara*, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 4959, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 2009 No...)

<sup>33</sup> Setiap anggota BPK akan dipidana apabila melakukan tindakan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 28 huruf b *vide* Pasal 36 UU. No. 15/2006 Tentang BPK. *Undang-Undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara No. 4654)

<sup>34</sup> Bandingkan dengan putusan kasasi MA No. 482K/TUN/2016 antara Hadi Poernomo melawan Inspektur Jenderal Kementerian Keuangan RI, dalam perkara tersebut objek sengketanya adalah Laporan Hasil Audit Investigasi Inspektorat Bidang Investigasi Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan No. LAP-33/IJ.9/2010 tanggal 17 Juni 2010 Tentang Dugaan Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat/Pegawai DJP Dalam Proses Pemeriksaan dan Keberatan PT. BCA;

badan/pejabat administrasi pemerintahan, sedangkan subyek penyalahgunaan wewenang diluar UUAP termasuk “swasta”. Subyek hukum pasal 3 UU Tipikor bukan hanya pegawai negeri atau pejabat negara, melainkan ‘setiap orang’ baik itu pegawai negeri, maupun swasta, termasuk korporasi<sup>35</sup>.

### **C. Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Melalui Peratun**

Dalam kaitannya dengan pemeriksaan penyalahgunaan wewenang, berdasarkan UUAP, Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) adalah lembaga peradilan yang memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa ada tidaknya dugaan penyalahgunaan wewenang<sup>36</sup>. Keberadaan sarana hukum ini memberikan ruang perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan atas keputusan atau tindakan yang dibuatnya. Jika sebelumnya, seorang pejabat yang diduga menyalahgunakan wewenang (terutama terkait korupsi) ditetapkan sebagai tersangka langsung diperiksa di peradilan umum, maka melalui sarana ini, pejabat yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada Peratun terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang telah diambil<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Shinta Agustina, Shinta dkk. *Penjelasan Hukum Unsur Melawan Hukum; Penafsiran Unsur Melawan Hukum Dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Kerjasama Judicial Sector Support dengan LeIP, 2017, hlm. 29. Praktik peradilan pidana memandang penyalahgunaan wewenang dapat dilakukan bukan hanya oleh badan/pejabat administrasi tetapi juga oleh pihak swasta yang menjalankan suatu kewenangan publik, oleh karena itu ketentuan pasal 3 UU Tipikor dapat dikenakan bagi pihak swasta seperti ini karena dianggap sebagai seseorang yang bertindak dalam jabatan dan kedudukan (publik). Namun, dari sejarah penyusunan peraturan tindak pidana korupsi, dapat dipahami bahwa pasal tersebut sesungguhnya hanya dimaksudkan untuk diterapkan kepada pegawai negeri, pejabat negara, atau penyelenggara negara. Berkenaan dengan hal ini, perlu dirujuk kembali pandangan Andi Hamzah dan Romli Atmasasmita yang telah dikutip dalam salah satu putusan yang dikaji, bahwa unsur ‘setiap orang’ dalam Pasal 3 hanya ditujukan untuk pegawai negeri. Dalam risalah penyusunan UU Nomor 3 Tahun 1971, dikursus tentang Menyalahgunakan Kewenangan, terdapatlah Rahardjo Prodjopradoto dari Fraksi ABRI yang pada Rapat Pleno Terbuka Ke-3 tertanggal 28 Agustus 1970, yang menyarankan agar kata “*Jabatan*” pada Pasal 1 ayat (1 b) diganti kata “*Pekerjaan*” agar memungkinkan perluasan jangkauan hingga dapat menindak perbuatan pihak swasta yang mendapatkan proyek dari pemerintah namun pengerjaannya terbengkalai dan merugikan keuangan negara. Menurutnya, rumusan Pasal 1 ayat (1b) lebih tepat menyebut “*pekerjaan*” daripada “*jabatan*”. Namun pandangan tersebut tidak mendapat tanggapan dari peserta lainnya, sehingga rumusan delik dalam pasal tersebut tetap berbunyi *jabatan*. Dalam UU yang sekarang berlaku frasanya “*jabatan atau kedudukannya*”. Lihat risalah UU Nomor 3 Tahun 1971 dan bunyi Pasal 3 UU PTPK. Yang dimaksud dengan pegawai negeri di sini adalah pegawai negeri dalam arti luas sebagaimana terdapat dalam penjelasan UU Tipikor.

<sup>36</sup> Pasal 21 Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara No. 5601).

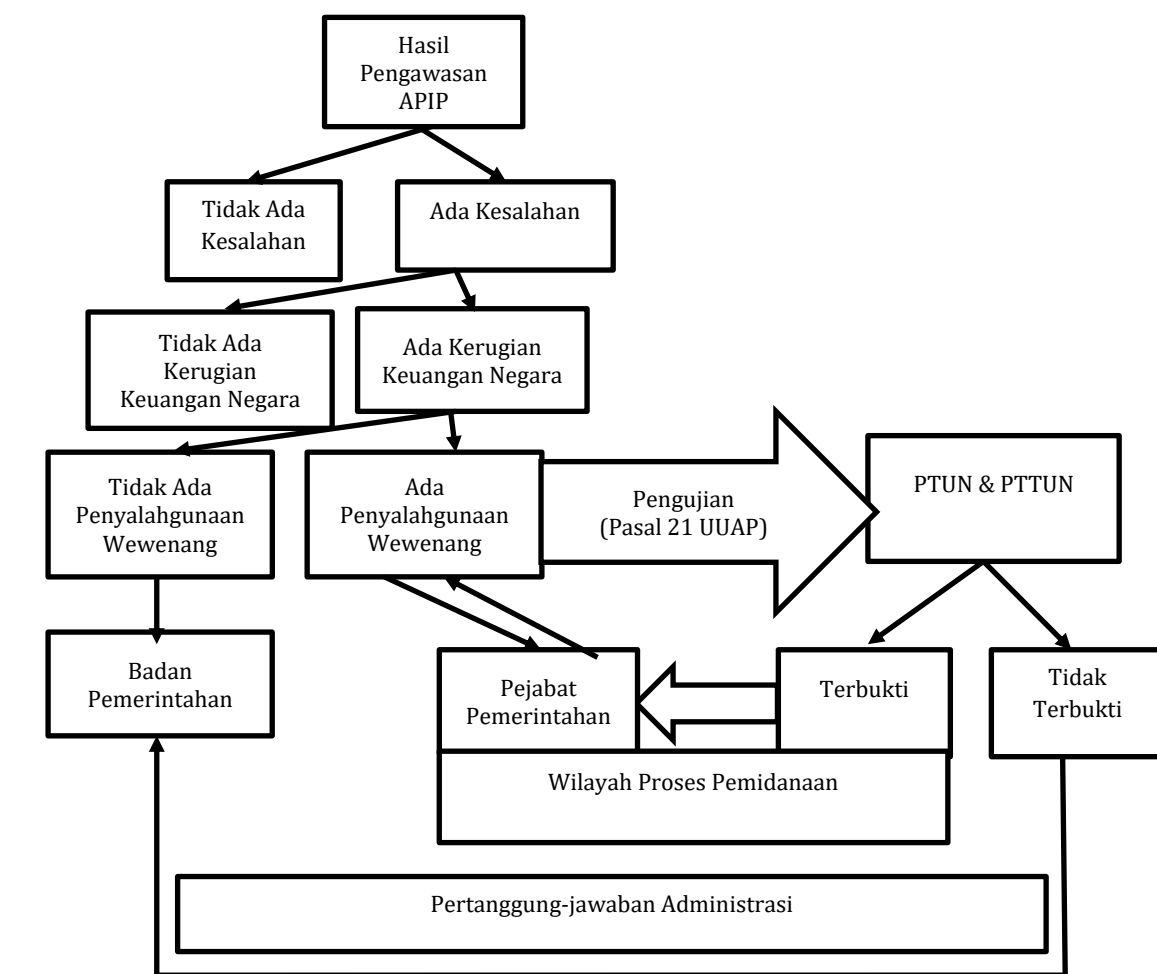
<sup>37</sup> Zudan Arif Fakrulloh. “*Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*”, Seminar Nasional, HUT IKAHI Ke-62, Hotel Mercure, Ancol, Jakarta, 26 Maret 2015, hlm. 13.



***Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan - Enrico Parulian Simanjuntak***

Ketentuan tersebut memberikan perlindungan terhadap administrasi pemerintahan yang sesuai dengan asas *pre sumptio iustae causa* (*vermoeden van rechtmatigheid*), artinya setiap keputusan pemerintah selalu harus dianggap sah (*rechmatig*) sampai dinyatakan sebaliknya oleh pejabat administrasi, atasan pejabat administrasi atau pengadilan. Ruang lingkup keabsahan meliputi: (1) wewenang; (2) prosedur; (3) substansi. Butir 1 dan 2 (wewenang dan substansi) merupakan landasan bagi legalitas formal yang terkandung dalam pasal 67 ayat (1) UU. Peraturan yang berbunyi: “*Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Tata Usaha negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat*”<sup>38</sup>.

Menurut Penulis skema pengujian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang di Peraturan dapat digambarkan sebagai berikut:



<sup>38</sup> Philipus M. Hadjon, “*Tolok Ukur Keabsahan Tindak Pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara*”, makalah disampaikan pada penyelenggaraan – House legal Training Hukum Administrasi dan PTUN, tanggal 19-29 Juli 2004, hlm. 1

Membaca skema pengujian pengajuan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang ke Peratun, hal ini tidak terlepas dari fungsi pengawasan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pengawasan intern pemerintah (APIP) dalam rangka memperkuat akuntabilitas pemerintahan. Ketentuan pasal 21 UUAP sebenarnya menjadi selaras dengan pasal 385 UU Pemda yang memperkuat fungsi pengawasan internal pemerintahan, khususnya di lingkungan pemerintahan daerah. Dalam ketentuan tersebut, masyarakat dapat menyampaikan pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di instansi daerah kepada APIP dan/atau aparat penegak hukum. APIP wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang diadakan oleh masyarakat. Selain itu, aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat, setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP. Sebaliknya, jika berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>39</sup>.

Berdasarkan UUAP, hasil pengawasan intern aparat pemerintah tersebut berupa: (1) tidak terdapat kesalahan; (dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) terdapat kesalahan administratif; atau (3) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara<sup>40</sup>. Apabila hasil pengawasan intern pemerintah menemukan

---

<sup>39</sup> Selain selaras dengan ketentuan pasal 385 UU Pemda, ketentuan pasal 21 UUAP, juga melengkapi rangkaian norma dalam UU Perbendaharaan Negara maupun UU Keuangan Negara yang pada pokoknya telah mengatur mekanisme pertanggungjawaban administrasi dengan pertanggungjawaban pidana dalam pengelolaan keuangan negara oleh para subyek hukum yang dimaksud. Sebagai contoh, dalam Pasal 58 UU. No. 1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yang isinya menentukan dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Berdasarkan UU tersebut, pada prinsipnya diatur bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula, UU. No. 17/2003 Tentang Keuangan Negara telah menentukan setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian.

<sup>40</sup> Lihat pasal 20 UUAP Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara No. 5601).

kerugian keuangan negara akibat kesalahan administratif namun bukan karena didasari oleh adanya penyalahgunaan wewenang, maka dilakukan pengembalian keuangan negara oleh *Badan Pemerintahan* sebaliknya apabila kerugian negara diakibatkan kesalahan administratif yang didasari adanya penyalahgunaan wewenang, maka dalam jangka waktu sepuluh hari, pengembalian kerugian negara dilakukan oleh *pejabat pemerintahan*<sup>41</sup>. Perbedaan pembebanan pihak yang harus mengembalikan kerugian keuangan negara ini apabila adalah didasari prinsip bahwa kesalahan administratif menjadi tanggung-jawab jabatan (*in casu* badan/lembaga) sedangkan apabila kesalahan disebabkan adanya penyalahgunaan wewenang, sebagai sebuah tindakan maladministrasi, maka pribadi pejabat pemerintahan itu sendiri yang harus bertanggung-jawab. Perbedaan pembebanan pertanggung-jawaban pribadi dan jabatan dalam UUAP ini sejalan dengan doktrin kesalahan dalam jabatan sebagai suatu kesalahan yang masih di dalam lingkup pekerjaan (*buiten de kring van zijn bevoegheid; within the course of his duties*) sedangkan kesalahan pribadi merupakan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan di luar lingkup pekerjaan (*buiten de kring van zijn bevoegheid/beyond the course of his duties*)<sup>42</sup>.

Terkait relevansi pengujian penyalahgunaan wewenang di Peratun, Sudarsono, menjelaskan bahwa fokusnya penyalahgunaan wewenang atau kewenangan dalam Tipikor itu hakikatnya dilakukan oleh orang yang berwenang atau mempunyai kewenangan. Manakala tidak berwenang tidak akan terjadi penyalahgunaan

---

<sup>41</sup> Lihat keterangan ahli Pemohon Indra Perwira, yang menyatakan bahwa perhitungan 10 hari dalam pasal 20 dan 21 UUAP harus dimaknai secara sistematis. Alasannya menurut ahli tersebut bahwa pasal 20 menyatakan antara lain, jika ditemukan kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan wewenang, maka dilakukan pengembalian kerugian negara dalam jangka waktu paling lama 10 hari sejak diterbitkannya hasil pengawasan. Sementara menurut Perma Nomor 4/2015, rangkaian proses mulai dari penerimaan perkara, pemeriksaan, sampai terbitnya putusan pengadilan dapat menempuh waktu tiga bulan. Belum terhitung jika ada banding. Oleh karena itu waktu 10 hari dalam UU AP dapat ditafsirkan sebagai jangka waktu pejabat administrasi untuk mengajukan atau tidak permohonan pembuktian unsur penyalahgunaan wewenang. Hal ini penting disampaikan agar nanti tidak terjadi, begitu masa 10 hari terlampaui dan pejabat administrasi itu belum mengembalikan kerugian keuangan negara, padahal dia telah mengajukan permohonan ke peradilan administrasi, lantas dia diperiksa penyidik dengan alasan kerugian negara. Halaman 33 Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016

<sup>42</sup> Tatiek Sri Djatmiati, “*Maladministrasi Dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung-Jawab Pribadi dan Tanggung-Jawab Jabatan*”, dalam Philipus M. Hadjon dkk (Jakarta): Penerbit Universitas Trisakti, 2010), hlm. 88-90.

wewenang<sup>43</sup>. Lebih lanjut disampaikan olehnya, bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan ini diatur UUAP, sehingga jika terjadi pelanggaran fungsi pemerintahan termasuk penyalahgunaan wewenang perlu diujikan dulu ke Peratun. UUAP telah menguraikan dengan jelas lingkup penyalahgunaan wewenang, jenis-jenisnya dan lain-lain, sedangkan tipikor tidak mengaturnya secara rinci. Harusnya mengikuti UUAP yang lebih rinci mengatur. Menurut pandangan Sudarsono tersebut, pengujian penyalahgunaan wewenang harus didahulukan melalui Peratun, penyidikan tipikor menyusul kemudian. Namun pandangan seperti ini ditanggapi berbeda oleh pihak lain yakni dipandang sebagai sebuah langkah mundur, atau bila tidak, dianggap jalan memutar penegakan hukum dalam pemberantasan tipikor. Bahkan berpotensi menjadi tempat bersembunyi para tersangka koruptor,<sup>44</sup> untuk berkilah dari proses peradilan pidana. Seolah dipahami proses peradilan administrasi sebagai alat cuci efektif untuk membersihkan diri dari tuduhan dan pemidanaan penyalahgunaan wewenang karena dimungkinkan penyelesaian dengan cara menyelesaikannya dengan pengembalian kerugian negara secara administratif. Padahal dari norma hukum pidana ditegaskan bahwa pengembalian kerugian negara yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang tidak menjadi alasan penghapusan unsur kesalahan dan pengabaian atas pemedanaannya.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Dani Elfah dkk, *Titik Singgung Kewenangan Antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Teknis Mahkamah Agung RI, 2016, hlm. 67

<sup>44</sup> Andi 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, hlm. 2

<sup>45</sup> Dani Elfah, *Op. Cit.* Berbeda dengan kedua arus pendapat berbeda di atas yang berpihak pada salah satu konsep dan kewenangan salah satu peradilan dalam menentukan dan menilai ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang. Terdapat pandangan lain bahwa antara Peratun 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 UUAP maupun Pasal 3 UU. Tipikor, karena baik Peratun 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>45</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. 377. Senada dengan pendapat Yulius, Nirwanto menyatakan bahwa domain Peratun dalam rangka memeriksa dan memutus ada/tidaknya unsur penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan haruslah dimaknai sebagai perbuatan hukum dalam konteks tata usaha negara. Andi Nirwanto, *Op Cit*, hlm.13. Karenanya atribusi Peratun sebagaimana diamanatkan Pasal 21 UUAP, 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 Tipikor memiliki pengertian yang berbeda dengan penyalahgunaan wewenang yang menjadi kompetensi Peratun, sebagaimana diatur dalam UUAP. Selanjutnya untuk dapat mengkualifikasikan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebagai Tipikor apabila telah terjadi

Dikaitkan dengan rumusan pasal 2 dan 3 UU Tipikor dimana kerugian negara masih dianut bersifat potensial, Hernold F. Makawimbang menguraikan permasalahan ambiguitas temuan yang bersifat administratif yang substansinya kerugian keuangan negara. Ambiguitas tersebut dalam arti inkonsistensi penyajian laporan sehingga menimbulkan pengertian yang bermakna lain atau multi interpretasi atas laporan yang digunakan BPK dalam judul laporan hasil pemeriksaannya. Dikemukakan olehnya hal ini disebabkan beberapa hal antara lain: (1) Terminologi indikasi merugikan keuangan negara; (2) Terminologi perbuatan melanggar hukum dan memperoleh keuntungan yang tidak wajar.<sup>46</sup> Lebih lanjut dikemukakan oleh Hernold F. Makawimbang, dampak dari formulasi temuan BPK yang ambigu tersebut adalah menciptakan ketidakjelasan, ketidaktegasan dan inkonsistensi. Istilah dalam judul dan kesimpulan akibat, mempengaruhi rekomendasi dan *treatment* penyelesaian tindak lanjut. Dampak lainnya, menjadi tidak jelas antara wilayah administrasi “kesalahan administrasi” dengan “perbuatan pidana” yang merugikan keuangan negara”, sehingga permasalahan yang sama dapat terjadi berulang-ulang karena dianggap bukan masalah yang serius.<sup>47</sup> Sementara di satu sisi hal tersebut dapat langsung dieksekusi oleh aparat penegak hukum, karena klasifikasi temuan tersebut sudah masuk pada “perbuatan pidana”, sehingga beralasan jika aparat penegak hukum dapat mengambil alih langsung permasalahan yang dianggap administratif<sup>48</sup>.

Ketidakjelasan wilayah pertanggungjawaban administrasi dan pidana sebagaimana disinggung oleh Hernold F. Makawimbang di atas sebenarnya tidak perlu terjadi lagi apabila sarana pasal 21 UUAP digunakan sebagaimana mestinya sebagaimana sudah ditegaskan oleh putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016. Beberapa langkah konkret pemerintah untuk menerjemahkan maksud dan tujuan UUAP diantaranya terlihat dari dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 1/2016 yang pada pokoknya Presiden menginstruksikan agar Kejaksaan dan Kepolisian “*mendahulukan proses Administrasi Pemerintahan*” dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian

---

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 Tipikor. *Ibid*, hlm. 12-16

<sup>46</sup> Hernold Ferry Makawimbang. *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta: Thafa Media, 2015, hlm. 150-156

<sup>47</sup> Hernold Ferry Makawimbang. *Ibid*, hlm. 156-159

<sup>48</sup> *Ibid*.

atas laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebelum melakukan proses penyidikan. Di samping itu, Pemerintah telah mengeluarkan tata cara Pengenaan Sanksi Administratif<sup>49</sup> yang salah satu poin pentingnya mengatur upaya hukum atas sanksi administratif sehubungan dengan dijatuhkannya sanksi atas pelanggaran larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud UUAP. Panduan dan kesamaan persepsi sebagaimana digariskan oleh Presiden seperti itu sangat dibutuhkan untuk mendukung kepastian hukum. Seyogianya ketentuan pasal 21 UUAP dan produk hukum terkait maupun putusan MK tersebut dapat digunakan sebagai pedoman dalam setiap usaha pemberantasan dan pencegahan tipikor yang menyangkut kerugian keuangan negara<sup>50</sup>. Pengujian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang di Peratun dipahami sebagai bagian dari pendekatan administratif (*non-penal*), melengkapi pendekatan pidana yang bersifat *ultimum remedium*. Ketentuan pada pasal 21 ini juga sejatinya dapat meringankan beban aparat penegak hukum seperti kepolisian, termasuk pihak KPK yang dapat memohon pengujian mengenai dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, sehingga ketika Peratun menyatakan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, putusan Peratun dapat digunakan untuk dijadikan sebagai pertimbangan untuk menentukan dan “menjatuhkan” pidananya saja, karena aspek penyalahgunaan wewenang sudah diuji sebelumnya oleh pihak lain<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administrasi Bagi Pejabat Pemerintahan, Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2016 (Lembaran Negara Tahun 2016 No. 230, Tambahan Lembaran Negara No. 5943)

<sup>50</sup> Putusan MK ini perlu ditindaklanjuti dalam kebijakan legislasi ke depan, agar lebih diatur hubungan antara: (1) Harmonisasi antara pengembalian kerugian negara dalam hukum pidana dan hukum administrasi; (2) Harmonisasi Kelembagaan Antara Pengawas Internal dan Eksternal; (3) Sinkronisasi upaya hukum sebagaimana dimaksud pasal 35 PP. No. 48/2016 dengan ketentuan pasal 21 UUAP jo. Perma No. 4/2015 atau mengajukan gugatan biasa UU Peratun; (4) Sinkronisasi Rezim Hukum Administrasi Dalam RUU KUHP. Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 juga telah mengartikulasikan arah kebijakan hukum yang menempatkan proses Administrasi Pemerintahan sebagai sarana awal, proses penyidikan sebagai *ultimum remedium*, bukan sebagai *primum remedium*. Oleh karena itu, Perma No. 4/2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang perlu dikaji untuk direvisi mengingat Perma tersebut masih berorientasi penyelesaian pidana sebagai *primum remedium* dalam isu hukum seperti ini karena dalam pasal 2 ayat (1) Perma No. 4/2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang disebutkan: “*Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana*”.

<sup>51</sup> Muhammad Yasin dkk, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jakarta: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017, hlm. 107-109

### **III. PENUTUP**

Dari berbagai penelusuran literatur hukum administrasi, antara konsep penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir; abuse of power*) dengan sewenang-wenang (*unreasonableness; willekeur* atau *kennelijk on redelijke*) adalah dibedakan, dua *spesies* terpisah dari *genus* perbuatan melanggar hukum administrasi. Sedangkan dalam UUAP, penyalahgunaan wewenang sebagai *genus* terdiri dari tiga spesies yang berbeda-beda yakni: (1) melampaui wewenang; (2) mencampur-adukan wewenang; (3) bertindak sewenang-wenang. UUAP tidak menjelaskan pengertian penyalahgunaan wewenang, ia hanya mengkualifikasi ke tiga jenis spesies penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebut di atas. Oleh karena selain kedudukan pasal 70 dan 71 berada dalam konteks akibat hukum keputusan/tindakan yang tidak sah dan keputusan/tindakan yang (dapat) dibatalkan serta secara substansi maksud kedua pasal 70 dan 71 tersebut sesuai dengan pemaknaan keputusan yang cacat yuridis dari segi wewenang, prosedur dan substansi sebagaimana selama ini dipahami dalam literatur dan praktik hukum administrasi, maka sebagai pegangan untuk memahami akibat hukum keputusan yang cacat yuridis dari segi wewenang, prosedur dan substansi adalah berpatokan kepada ketentuan pasal 70 dan 71 tersebut di atas. Kewenangan pengujian penyalahgunaan wewenang dalam konteks pasal 21 UUAP adalah dalam rangka menguji ada tidaknya terjadi penyalahgunaan wewenang menyangkut keuangan negara. Pengujian penyalahgunaan wewenang dalam aspek seperti ini sangat terbatas jika dibandingkan dengan luasnya ruang lingkup penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi. Interelasi antara hukum pidana dengan hukum administrasi menunjukkan persamaan sekaligus perbedaan kriteria penyalahgunaan wewenang dalam kedua cabang hukum ini. Dalam hukum pidana ruang lingkup penyalahgunaan wewenang lebih sempit dibandingkan dengan hukum administrasi namun parameter terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana lebih luas dibandingkan hukum administrasi. Tipisnya batas antara hukum administrasi dan hukum pidana mengakibatkan tantangan dalam penegakan hukum penegakan hukum pidana atau hukum administrasi.

#### **IV. DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku**

- Amir Syamsuddin dkk (Penyunting), *Putusan Perkara Akbar Tanjung: Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, Jakarta: Surya Mulia Grafika, 2004
- Anna Erliyana, *Keputusan Presiden: Analisis Keppres R.I. 1987—1998*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005
- Bagir Manan, *Menegakan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009
- Dani Elfah dkk, *Titik Singgung Kewenangan Antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Teknis Mahkamah Agung RI, 2016
- H. Bailey, *Cases, Materials & Commentary on Administrative Law*, 4th Edition, London: Sweet & Maxwell Ltd.
- H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, (New York: Oceana Publications Inc), 1991.
- P.A.F. Lamintang & Theo Lamintang, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Jabatan & Kejahatan Jabatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan II, Jakarta: Sinar Grafika, 2009
- Philiphus M. Hadjon *et al*, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2011
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016
- Tatiek Sri Djatmiati, “*Maladministrasi Dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung-Jawab Pribadi dan Tanggung-Jawab Jabatan*”, dalam Philiphus M. Hadjon dkk (Jakarta): Penerbit Universitas Trisakti, 2010)

##### **Jurnal**

- Michal Bobek, “*Reasonableness In Administrative Law: A Comparative Reflection On Functional Equivalence*”, Czech Society for European and Comparative Law, Prague, Czech Republic, The Eric Stein Working Papers, 2008. <http://www.csesp.cz/en/>. Diakses 20 Juni 2010.
- G.H. Addink & J.B.J.M. ten Berge, *Study on Innovation of Legal Means for Eliminating Corruption in the Public Service in the Netherlands*, vol. 11.1 ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, (May 2007), <http://www.ejcl.org/111/article111-1.pdf>, diakses 20 Mei 2011
- Philiphus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, *Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII, September–Desember, 1997
- 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

**Makalah dan Disertasi dan Lain-lain**

Abdul Latif, *"Tindakan Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik Dan Implikasinya Terhadap Korupsi"*. Varia Peradilan No. 326 Januari 2013

Andi 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

Hendra Nurtjahjo, dkk. *Memahami Maladministrasi*, Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013

Hernold Ferry Makawimbang. *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta: Thafa Media, 2015

Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi, Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006

Muhammad Yasin dkk, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jakarta: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017

Laica H.M. Marzuki,. *"Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI"*, hlm. 13. Makalah disampaikan pada Seminar Sehari dalam rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara ke-26 dengan tema: *Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kaitannya dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun*, Hotel Mercure, Jakarta, 26 Januari 2016

Philiphus M Hadjon, *"Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014"*, disampaikan dalam Colloquium Membedah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Hotel Garden Palace, 5 Juni 2015

Philiphus M Hadjon. *"Konsep Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan"*, disampaikan dalam Colloquium Membedah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Hotel Garden Palace, 5 Juni 2015

Romli Atmasasmita. *"Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi"*, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka HUT IKAHI Ke-62 dengan tema *"Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi"*, Hotel Mercure, Jakarta, tanggal 26 Maret 2015

Shinta Agustina dkk. *Penjelasan Hukum Unsur Melawan Hukum; Penafsiran Unsur Melawan Hukum Dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Kerjasama Judicial Sector Support dengan LeIP, 2017

SF Marbun, “(R)UU Administrasi Pemerintahan sebagai Ujung Tombak Negara Hukum-Demokratis (Telaah dari Optik Hukum Administrasi)”, dalam *Menggagas Undang-Undang, Administrasi Pemerintahan, Sepuluh Karya Tulis Terbaik Lomba Jurnalistik dan Karya Tulis Para Ahli* (Jakarta): Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta, 2008)

Zudan Arif Fakrulloh. “Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan”, Seminar Nasional, HUT IKAHI Ke-62, Hotel Mercure, Ancol, Jakarta, 26 Maret 2015

Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004

### **Majalah**

Majalah Konstitusi Januari 2013

W. Riawan Tjandra. *Inovasi, Diskresi, dan Korupsi*, harian Kompas edisi 22 September 2015

### **Peraturan-Perundangundangan**

Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No..., Tambahan Lembaran Negara No. 4150

Undang-Undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara No. 4654)

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899).

Undang-Undang Tentang Mineral dan Batubara, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 4959, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 2009 No...)

Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara No. 5601).

Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administrasi Bagi Pejabat Pemerintahan, Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2016 (Lembaran Negara Tahun 2016 No. 230, Tambahan Lembaran Negara No. 5943)

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang (Berita Negara RI Tahun 2015 Nomor 1267)

### **Putusan**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016

Putusan kasasi MA No. 482K/TUN/2016 antara Hadi Poernomo melawan Inspektur Jenderal Kementerian Keuangan RI