

BAB II
PERTANGGUGJAWABAN PIDANA ATAS PERMOHONAN
TERJADINYA PENYALAHGUNAAN WEWENANG YANG DILAKUKAN
OLEH PEJABAT DAERAH DALAM PRESFEKTIF
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014

A. Penyalahgunaan Wewenang Menurut Hukum Administrasi

1. Sekilas Tentang Pengertian Wewenang

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain¹. Maka dengan demikian wewenang adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum yang dimana dengan hak tersebut seseorang atau badan hukum dapat memerintah atau menyuruh untuk berbuat sesuatu.

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik. Sedangkan Ateng syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu

¹ Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makasar: Pustaka Refleksi, 2010), hal 35.

“*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)².

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah³:

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan

² Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), hal 71.

³ Stout HD, *De Betekenissen Van De Wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal.4

keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Wewenang merupakan kekuasaan yang sah. Sehingga Max Weber yang dianggap sebagai bapak birokrasi mengungkapkan tiga macam tipe ideal wewenang, yaitu: 1). Wewenang tradisional; 2). Wewenang karismatik, 3). Wewenang legal-rasional⁴.

⁴ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi : Ilmu Pemerintahan Baru*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), hal. 121

Wewenang Tradisional adalah wewenang yang dapat dimiliki oleh manusia maupun kelompok manusia. Wewenang ini dimiliki oleh orang-orang yang sudah lama sekali memiliki kekuasaan di dalam masyarakat. Wewenang ini dimiliki oleh seseorang atau kelompok orang bukan karena memiliki kemampuan khusus, namun wewenang ini dimiliki karena memiliki kekuasaan dan wewenang yang telah melembaga bahkan telah menjiwai masyarakat.

Wewenang Karismatik adalah wewenang yang tidak diatur oleh kaidah atau aturan, baik yang tradisional maupun yang rasional. Sifat dari wewenang karismatik cenderung irasional atau tidak masuk akal. Terkadang karisma tersebut hilang karena masyarakat yang berubah dan memiliki paham yang berlainan. Namun perubahan inilah menjadi faktor yang tidak dapat diikuti oleh orang-orang yang memiliki wewenang karismatik, sehingga dia tertinggal oleh kemajuan dan perkembangan masyarakat.

Wewenang Legal-Rasional adalah wewenang yang disandarkan pada sistem atau aturan hukum yang berlaku di dalam masyarakat. Wewenang inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan. Oleh karena itu, birokrasi didominasi oleh semangat formalistic-impersonality. Segala kewenangan yang dimiliki oleh seseorang didasarkan pada hukum yang berlaku, hal ini diatur juga agar pemilik kewenangan itu tidak berlaku semena-mena.

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi

terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain⁵.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri

⁵ Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), hal. 68

wewenang yang dilimpahkan itu. Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah⁶.

Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang

Secara etimologis, penyalahgunaan dan menyalahgunakan berasal dari dua suku kata “salah guna”. Ketika di beri prefiks “pe-” dan diberi sufiks “-an”, maka “salah guna” menjadi “penyalahgunaan” dan berkedudukan sebagai *noun* yang berarti proses, cara, perbuatan menyalahgunakan; penyelewengan. Sedangkan “menyalahgunakan” berkedudukan sebagai *verb* setelah “salah guna” di tambah prefiks “me-” dan sufiks “kan”, dan maknanya menjadi melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya; menyelewengkan. Jadi kata “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” merupakan 2 (dua) istilah yang berasal dari 2 (dua) suku kata yang sama “salah guna”, maknanyapun tidak jauh berbeda yaitu penyelewengan atau menyelewengkan. “Penyalahgunaan” menunjuk pada proses, cara,

⁶ Ridwan HR. *Op.Cit.* hal.108-109.

perbuatannya, sedangkan “menyalahgunakan” menunjuk pada tindakan atau pelaksanaannya⁷.

Istilah penyalahgunaan atau menyalahgunakan dalam kepustakaan hukum Belanda dikenal dengan *misbruik* atau *missbrauch* dalam istilah hukum Jerman, atau *misuse* dan *abuse* dalam istilah Bahasa Inggris, yang maknanya tidak jauh berbeda dengan istilah dalam bahasa Indonesia, yaitu sebagai perbuatan dan/atau perkataan yang dilakukan secara salah atau untuk maksud yang salah/diselewengkan atau berlebih-lebihan (berkenaan dengan perbuatan yang berkonotasi negatif). Istilah “wewenang” dan “kewenangan” berasal dari kata “wenang” dan berbentuk kata benda (*noun*)⁸. “Penyalahgunaan wewenang” merupakan istilah yang lahir dari doktrin HAN dan lazim digunakan dalam ranah hukum tersebut. “Penyalahgunaan wewenang” dalam konsep HAN selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.

Secara yuridis, tidak ada definisi penyalahgunaan wewenang. UU Administrasi Pemerintahan hanya mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang dan tiga *spesies* larangan penyalahgunaan wewenang yang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Larangan melampaui wewenang terjadi ketika keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilakukan dengan “a). melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b). melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau c).

⁷KBBI, “Arti dari Salah Guna, Menyalahgunakan”, kbbi.web.id/salah%20guna.menyalahgunakan, diakses pada tanggal 18 Mei 2025.

⁸⁸ Victoria Bull, *Oxford Learner's Pocket Dictionary: Fourth Edition*, (Oxford: Oxford University Press, 2012), hal. 282.

bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sedangkan larangan mencampurkan wewenang terjadi apabila keputusan dan/atau tindakan tersebut dilakukan “a). di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau b). bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.” Sementara keputusan dan/ atau tindakan yang dilakukan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan tindakan sewenang-wenang manakala dilakukan “a). tanpa dasar kewenangan; dan/atau b). bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap⁹.

Dalam konteks negara hukum kewenangan untuk melakukan suatu tindakan administrasi dalam penyelenggaraan dan pelayanan pemerintah harus didasarkan pada sumber kewenangan yang secara jelas diberikan oleh hukum. Kejelasan sumber kewenangan itu setidaknya akan memberikan legalitas atas perbuatan administrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya tumpang tindih serta penyalahgunaan kewenangan antara sesama pejabat administrasi pemerintahan. Philipus M. Hadjo, dalam tulisannya tentang wewenang mengemukakan bahwa, Istilah wewenang disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang terletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah “*bevoegdheid*” digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Selanjutnya H. D Stout, sebagaimana dikonstantir oleh Ridwan H.R, menyebutkan bahwa:

”Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, watkan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en

⁹ Lihat, ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan.

uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer” (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atura-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik)¹⁰.

Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*), dimana konsep tersebut diatas, berhubungan pula dalam pembentukan *besluit* (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang. Dengan kata lain, keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada. Sejalan dengan pendapat diatas, F.P.C.L. Tonnaer, menyatakan bahwa:

”Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positiefrecht vast te stellen en aldus rechtsbetrekking tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen” (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat dirincikan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Kemudian dalam arti Penyalagunaan wewenang dan hubungannya dengan Asas Sesialitas (*Specialiteitsbeginsel*). Dalam konsep hukum administrasi, setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara selalu disertai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang itu harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang itu sendiri. Dalam hal penggunaan wewenang itu tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang tersebut, maka telah melakukan

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjad Mada University Press, 2002, hal. 130

penyalagunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) Parameter “tujuan dan maksud” pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalagunaan wewenang dikenal dengan Asas Spesialias (*Specialiteitsbeginsel*), yang dikembangkan oleh Mariette Kobussen dalam bukunya yang berjudul ‘*De vrijheid Van De Overheid*’ secara substansial *Specialiteitsbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. *Specialiteitsbeginsel* adalah merupakan *onderdeel* dari Asas Legalitas (*Legaliteitbeginsel*), sehingga *Specialiteitsbeginsel* masih sejenis atau serumpun dengan *Legaliteitbeginsel*. Didalam asas legalitas tidak memperhitungkan kekhususan (tujuan) terhadap wewenang tertentu dalam penerbitan keputusan. Kekhususan pemberian dan tujuan pemberian wewenang dapat dilihat pada masing-masing peraturan perundang-undangan.

Mengukur penyalahgunaan wewenang terutama berkaitan dengan *Beleidsvrijheid* (*Discretionary power, Freis Ermessen*) harus didasarkan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), karena *Asas Wetmatigheid* tidaklah memadai. AAUPB merupakan asas-asas yang tidak tertulis, dimana untuk keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang diterapkan. Selain dari pada itu AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan AAUPB antara lain meliputi pertama, Larangan Sewenang-Wenang (*Wilekeur*); dan kedua, Larangan Penyalagunaan Wewenang. *Freis Ermessen* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang gerak kepada pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus trikat sepenuhnya dengan undang-undang. Dalam praktek hukum administrasi, asas-asas

hukum yang dipakai untuk menilai kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi tersebut masih dalam koridor *rechtmatigheid* atau berpedoman pada “*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*” atau AAUPB. Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. AAUPB merupakan *Levende Beginselen* yang berkembang menurut praktek khusus melalui putusan pengadilan. AAUPB yang baik sebagai aturan yang tidak tertulis dipandang sebagai etika yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi¹¹.

Kemudian, mengenai menyalahgunakan kewenangan karena jabatan, UU Pemberantasan Tipikor tidak memberikan definisi atau pengertian tersendiri. Istilah “menyalahgunakan kewenangan” justru ditemukan dalam UU Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang di antara berupa “asas tidak menyalahgunakan kewenangan”. Pada bagian penjelasan dinyatakan bahwa yang dimaksud oleh asas tersebut adalah: “asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk tidak menggunakan kewenangannya bagi kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.” Apabila dicermati, unsur-unsur yang terdapat dalam penjelasan

¹¹ Lihat, ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Administrasi Pemerintahan beserta penjelasannya.

“asas tidak menyalahgunakan kewenangan” isinya sama dengan tiga *spesies* larangan penyalahgunaan wewenang dan yang terpenting dalam penjelasan asas tersebut, unsur penyimpangan tujuan (asas spesialisitas) yang dalam HAN selama ini selalu diidentikkan dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang”, juga dimasukkan dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”¹².

Pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang disampaikan oleh para ahli hukum (khususnya ahli Hukum Pidana ternyata tidak jauh berbeda dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” yang ada dalam konsep HAN. Pengertian “menyalahgunakan kewenangan” ditekankan pada penyimpangan tujuan dari pemberian kewenangan tersebut (penyimpangan asas spesialisitas), walaupun pada beberapa pengertian ditambahkan dengan unsur lain seperti penyalahgunaan prosedur dan perbuatan yang dilakukan tanpa wewenang atau kewenangan.

Maka dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan wewenang menjelaskan tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi akibat dari penyalahgunaan wewenang. Substansi yang ingin dijelaskan sama tetapi cara penerapan/perlakuannya yang berbeda, baik itu dilihat dari penyimpangan akibat pertentangan aturan baik yang diatur dalam undang-undang, pelaksanaan wewenang pejabat lain ataupun melebihi dari apa yang sepatutnya dengan ketentuan.

3. Penggunaan Wewenang dan Pertanggungjawaban Wewenang

¹² Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, (Malang: Bayumedia, 2005), hal. 66-68.

Secara Yuridis untuk mengetahui penyalahgunaan wewenang (*penggunaan wewenang yang melanggar hukum*) harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Ini sejalan dengan konsep hukum, “Di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan” (*geen bevoegdheis zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*). Ini membuktikan bahwa dalam hukum administrasi di setiap penggunaan wewenang di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang itu secara otomatis memikul tanggung jawab karena harus dapat melihat apakah pejabat yang bersangkutan yang memikul jabatan tersebut, baik dilihat dari cara memperoleh dan menjalankan wewenang. Atau menurut L.J.A Damen, yang mengatakan bahwa “*ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (specialiteitsbeginsel) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu*”. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang¹³.

Dalam hukum administrasi asas legalitas atau keabsahan (*legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur*) mencakup tiga aspek, yaitu: wewenang, prosedur, dan substansi. Artinya wewenang, prosedur maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.

¹³ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Palangkaraya: Laksbang Mediatama, 2009, hal. 75.

Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapatnya Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*detournement de pouvoir*” dengan “*Freis Ermessen*”, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya,
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana¹⁴.

Sjachran Basah mengartikan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*” adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyalahgunaan wewenang menjelaskan tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi akibat dari penyalahgunaan wewenang. Substansi yang ingin dijelaskan sama tetapi cara penerapan/perlakuannya yang berbeda, baik itu dilihat dari penyimpangan akibat pertentangan aturan baik yang diatur dalam undang-undang, pelaksanaan wewenang pejabat lain ataupun melebihi dari apa yang sepatutnya dengan ketentuan.

Delegasi semu dijumpai juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pasal 5 dinyatakan:

1. Kepala Daerah selaku Kepala Pemerintah Daerah adalah pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

¹⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985, hal. 223.

2. Dalam pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah bertindak selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.
3. Pelimpahan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan¹⁵.

Di dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 58 Tahun 2005 dinyatakan: “Kewenangan yang didelegasikan minimal adalah kewenangan yang berkaitan dengan tugas sebagai Bendahara Umum Daerah”. Dilihat dari tugas dan kewajiban dari Sekretaris Daerah yang tercantum dalam Pasal 121 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan: “*Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dan kewajiban kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah*”.

Dari ketentuan tersebut, delegasi yang dilakukan oleh Kepala Daerah kepada Sekretaris Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Negara tidak dapat diklasifikasikan sebagai delegasi karena Sekretaris Daerah dan Perangkat Pengelola Keuangan Daerah adalah bawahan/pembantu Kepala Daerah. Pada delegasi semu menimbulkan permasalahan dari segi hukum administrasi berkaitan dengan KTUN kepada siapa tuntutan diajukan, karena di dalam hukum administrasi Kepala Daerah sebagai pejabat yang mewakili pemerintah daerah baik eksternal maupun internal.

Hal tersebut berbeda dari aspek pidana, dalam hal terjadi mandat atau delegasi menurut hukum pidana yang bertanggung jawab adalah mandatoris atau delegatoris, karena dalam hukum pidana pertanggungjawaban pidana dikenal dengan pertanggungjawaban pribadi (*personal responsibility*). Misalnya dalam

¹⁵ Lihat Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

pengelolaan keuangan daerah, Kepala Dinas melakukan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi tindak pidana korupsi maka Kepala Dinas tersebut yang harus bertanggung jawab secara pribadi, meskipun dilihat dari segi konsep delegasi wewenang hal tersebut keliru. Dalam hal pertanggungjawaban terhadap si pelaku perlu dibedakan pertanggungjawaban jabatan (*liability jabatan*) dengan prinsip pertanggungjawaban perorangan atau individu (*personal responsibility*) sebagaimana berlaku sebagai prinsip dalam hukum pidana.

Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian kewenangan, pejabat yang diberi mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans (pemberi mandat). Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu oleh J.G. Brouwer berpendapat pada “atribusi”, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Ada perbedaan yang mendasar dengan yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi. Untuk mengetahui kepada siapa yang harus bertanggung jawab secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melanggar hukum (penyalahgunaan

wewenang) harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut sesuai dengan konsep hukum “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*”. Di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Pertanggungjawaban mandat bersumber dari persoalan wewenang, karena wewenang tetap berada pada mandans (pemberi wewenang) sedangkan mandataris (penerima wewenang) hanya dilimpahi wewenang bertindak untuk dan atas nama mandans. Pada mandat tidak terjadi penyerahan wewenang, artinya mandans tetap dapat bertindak sendiri atas namanya. Tidak adanya penyerahan wewenang pada mandat maka yang bertanggung jawab secara yuridis tetap pada mandans (pemberi wewenang).

Pada atribusi wewenang pertanggungjawaban secara yuridis oleh si penerima wewenang, tergantung pada di penerima wewenang melakukan mandat atau delegasi. Jika yang dilakukan adalah pemberian mandat maka si mandans (pemberi wewenang/ penerima wewenang dalam atribusi) tetap bertanggung jawab. Hal tersebut berbeda kalau dengan cara delegasi, maka pemberi wewenang tidak bertanggung jawab, pertanggung jawaban sudah beralih pada delegatoris. Pada delegasi, pekerjaan yang didelegasikan diserahkan sebagian atau seluruh wewenang kepada penerima delegasi (delegatoris) untuk bertindak melaksanakan pekerjaan tersebut atas namanya sendiri. Pada delegasi disertai dengan penyerahan wewenang, oleh karenanya jika terjadi penyalahgunaan wewenang oleh delegatoris maka yang bertanggungjawab adalah delegatoris.

Dalam pengelolaan keuangan daerah pada PP Nomor 58 Tahun 2005, Kepala Daerah sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mendelegasikan sebagian atau seluruhnya kepada Sekretaris Daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah. Penetapan pendelegasian wewenang kepada perangkat pengelola keuangan daerah tersebut dengan Surat Keputusan Kepala Daerah. Penetapan tersebut merupakan salah satu syarat pelaksanaan anggaran.

Pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah kepada Sekretaris Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Daerah, apakah dalam delegasi? Jawaban atas pertanyaan tersebut adalah tidak delegasi karena dalam konsep pelimpahan wewenang dengan cara delegasi tidak diperuntukkan pelimpahan wewenang dari atas ke bawahan. Sekretaris Daerah dan Perangkat Pengelola Keuangan Daerah secara hirarkhi sebagai bawahan dari Kepala Daerah.

Tidak dalam konsep delegasi pelimpahan wewenang Kepala Daerah kepada Perangkat Pengelola Keuangan Daerah, pertanyaan yang muncul berkaitan dengan siapa yang bertanggung jawab secara hukum dalam hal terjadi perbuatan melanggar hukum (melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang) yang berakibat kerugian pada keuangan daerah atau perekonomian daerah (korupsi).

Contoh kasus yang dapat dikemukakan yaitu, Pengguna Anggaran (Kepala Dinas) pada Dinas Kebersihan akan melakukan pembelian alat pengolahan sampah. Kepala Dinas (Kadis) tersebut menunjuk salah satu Kepala Seksi sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Atas dasar pelimpahan wewenang, selanjutnya Kepala Seksi membentuk Panitia Lelang (Panitia Tender), Panitia lelang dan Kepala Seksi yang telah ditunjuk tersebut tidak melaksanakan lelang sesuai

wewenang yang telah dilimpahkan kepadanya melainkan dengan cara melakukan penunjukan langsung (PL) dengan tujuan untuk memenangkan rekanan tertentu, dengan tujuan untuk memenangkan rekanan tertentu, dengan cara seperti yang berakibat merugikan keuangan negara. *In casu* siapa saja yang dapat dimintai pertanggungjawaban.

Maka pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah kepada Kepala Dinas, Kepala Dinas kepada Kepala Seksi, Kepala Seksi kepada Panitia Lelang tidak pelimpahan wewenang dalam konsep delegasi, lebih menyerupai *dekonsentrasi* (pelimpahan wewenang pusat kepada daerah). Terkait dengan kasus posisi tersebut untuk menjawab siapa yang dapat dimintai pertanggung-jawaban menurut hukum pidana adalah delegatoris (penerima pelimpahan wewenang), meskipun konsep delegasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut keliru. Pendapat tersebut didasarkan pada suatu argumen *legalistic formal*, seperti yang tertuang dalam Pasal 5 PP Nomor 58 Tahun 2005 dengan dinyatakan “*delegasi*”, dan juga tidak kalah pentingnya ditelaah secara teliti atas Surat Keputusan Kepala Daerah sebagai Sumber pelimpahan wewenang tersebut¹⁶.

Kemudian dalam hukum administrasi setiap penggunaan wewenang itu di dalamnya terkandung pertanggung-jawaban, namun demikian harus pula dipisahkan tentang tata cara memperoleh dan menjalankan wewenang oleh karena tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Pejabat yang memperoleh dan menjalankan wewenang secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang melaksanakan tugas dan atau pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang

¹⁶ Lihat Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan “... Kepala Daerah *mendelegasikan sebagian atau seluruhnya kewenangannya* kepada Sekretaris Daerah dan atau Perangkat Pengelola Keuangan Daerah.....”.

memikul tanggung jawab hukum. Di samping itu, dalam hukum pidana menganut prinsip “*personal responsibility*”, tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. *In casu* dalam hal ini perlu dibedakan tanggung jawab menurut hukum administrasi dengan hukum pidana. Pada hukum administrasi berlaku prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability jabatan*), sedangkan dalam hukum pidana berlaku prinsip pertanggungjawaban pribadi (*personal responsibility*).

Dalam perspektif hukum publik, yang berkedudukan sebagai subyek hukum adalah jabatan (*ambt*) yakni suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Pihak yang ditunjuk dan bertindak sebagai wakil adalah seseorang yang di satu sisi sebagai manusia (*natuurlijke persoon*) dan di sisi lain sebagai pejabat. Pejabat adalah seseorang yang bertindak sebagai wakil dari jabatan, yang melakukan perbuatan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*). Selanjutnya jawaban atau pertanyaan kedua, seseorang disebut atau dikategorikan sebagai pejabat adalah ketika ia menjalankan kewenangan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*). Dalam kaitan dengan tanggung jawab jabatan, jika perbuatan tersebut masih dalam tahapan “*beleid*”, hakim tidak dapat melakukan penilaian. Berbeda halnya dalam pembuatan “*beleid*” tersebut ada indikasi penyalahgunaan wewenang, misalnya menerima suap, maka perbuatan pejabat tersebut yang dapat dituntut pidana.

Sebagai analisis dalam putusan Nomor: 25/G/2015/PTUN-MDN antara AF Lubis selaku Kepala Biro Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara melawan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara dapat diketengahkan contoh sebagai berikut; AF Lubis merupakan Kepala Biro Keuangan Daerah Provinsi

Sumatera Utara yang juga mantan Ketua Bendahara Umum Daerah (BUD) Pemprov Sumut tahun 2014 menyalurkan bantuan dana atas pengesahan kebijakan gubernur Sumut terhadap “dana Bantuan Sosial (BANSOS), Bantuan Daerah Bawahan (BDB), Bantuan Operasi Sekolah (BOS), Tunggakan Dana Bagi Hasil (DBH) dan Penyertaan modal pada jumlah BUMD pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara” untuk mengalokasikan dana bantuan tersebut di setiap daerah. Kebijakan atau “*Beleid*” yang dalam hal ini dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur Sumut, hakim tidak dapat melakukan penilaian. Akan tetapi jika terbukti pengesahan yang dilakukan oleh Gubernur Sumut tersebut dikarenakan telah *menerima suap, maka penerimaan suap itulah yang menjadi obyek pemeriksaan*. Dan apabila terbukti, dapat dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang dalam menggunakan wewenang diskresinya¹⁷. Tetapi jika hal itu pula tidak dapat untuk dibuktikan maka tindakan tersebut bukanlah merupakan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menyebutkan; Pasal 17 ayat (1) “Badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang”, kemudian pada ayat (2) huruf a dijelaskan, larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a). Larangan melampaui wewenang; b). Larangan mencampuradukkan wewenang dan/atau; c). Larangan bertindak sewenang-wenang.

Berdasarkan dengan demikian terhadap tindakan yang dikeluarkan oleh AF Lubis sebagai mantan Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut tahun 2014 kemudian dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan wewenang yang

¹⁷ Lihat, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 25/G/2015/PTUN-MDN Tahun 2015, hal. 5

dimaksud, dikarenakan beliau menjalankan tugasnya berdasarkan atas kebijakan perintah yang telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur Sumut untuk mengalokasikan dana bantuan tersebut.

Konsep bestuur (*besturen*), kekuasaan pemerintahan tidaklah semata sebagai kekuasaan terikat tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas (*discretionary power* atau *Feies Ermessen*). Di samping wewenang bebas dan wewenang terikat, Indroharto menambahkan wewenang yang sifatnya fakultatif. Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.

Majelis hakim Pengadilan Tinggi Jakarta misalnya saja sebagai pembanding dalam contoh kasus Ir. AT telah keliru dalam memahami pengertian penyalahgunaan wewenang dengan menyamakan pengertian perbuatan sewenang-wenang (*abus de droit/willekeur*). Padahal dalam hukum administrasi kedua asas tersebut memiliki perbedaan pengertian dan makna yang signifikan. Pengertian perbuatan sewenang-wenang adalah jika saja suatu tindakan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka tindakan itu tidak sampai pada tindakan sewenang-wenang¹⁸.

Pendapat Indiyanto Seno Adji yang mengutip dari W. Konijnenbelt menyatakan bahwa untuk mengukur penyalahgunaan wewenang dengan menggunakan parameter sebagai berikut:

¹⁸ Lihat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 449/Pid.B/2002 PN.Jkt.Pst tanggal 4 September 2002 yang dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Putusan No. 171/Pid/2002/PT.DKI tanggal 17 Januari 2003 dan selanjutnya kedua putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung R.I. dalam Putusan No. 572K/Pid/2003 tanggal 12 Pebruari 2004, dalam Nur Basuki Minarno, hal. 82-85.

1. 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.
2. Asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan atau *zorgvuldigheid* ini ditetapkan apabila tidak ada peraturan dasar ataupun Asas Kepatutan ini diterapkan apabila ada peraturan dasar, sedangkan peraturan dasar (tertulis) itu nyatanya tidak dapat diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendesak sifatnya¹⁹.

Menurut Ten Berge, seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon, kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijakan (wewenang diskresi dalam arti sempit) artinya bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Sedangkan kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) adalah hak yang diberikan organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi.

Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapatnya Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*detournement de pouvoir*” dengan “*Freis Ermessen*”, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;

¹⁹ Indroharto, *Op.cit.*, hal 99-101.

3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana²⁰.

Sjachran Basah mengartikan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*” adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan tindakan sewenang-wenang “*abus de droit*” yaitu perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan. Pendapat dari Sjachran Basah terkandung pengertian yang sama untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (*asas spesialitas*). Maka tolok 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.

4. Penyalahgunaan Wewenang Menurut Hukum Adiminstrasi Dalam Presfektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bentuk-bentuk Penyalahgunanan Wewenang adalah sebagai berikut:

1. Bentuk Kesalahan Administrasi Ringan

²⁰ Indriyanto Seno Adji, *Op.cit.*, hal. 35

Bentuk penyalahgunaan wewenang administrasi ringan apabila Pejabat

Pemerintahan melakukan penyalahgunaan wewenang sebagai berikut:

1. Menggunakan Wewenang tidak berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
2. Menetapkan dan/atau melakukan Keputusan/Tindakan tidak mencantumkan atau menunjukkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan atau melakukan Keputusan/Tindakan (Pasal 9 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
3. Melanggar prosedur penggunaan Diskresi (Pasal 26 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
4. Melanggar prosedur penggunaan Diskresi (Pasal 27 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
5. Melanggar prosedur penggunaan Diskresi (Pasal 28 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
6. Menolak memberikan bantuan kedinasan dalam keadaan darurat (Pasal 36 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
7. Tidak memberikan persetujuan atau penolakan dalam waktu 10 (sepuluh hari kerja sejak Izin, Dispensasi atau konsesi diajukan, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 39 ayat(5)Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
8. Menetapkan/melakukan Keputusan/Tindakan berpotensi memiliki konflik kepentingan (Pasal 42 ayat 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
9. Menetapkan/melakukan Keputusan atau Tindakan memiliki konflik kepentingan (Pasal 43 ayat 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
10. Tidak menindaklanjuti laporan/keterangan masyarakat paling lama 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya laporan/keterangan (Pasal 44 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
11. Tidak menetapkan Keputusan/Tindakan terhadap adanya konflik kepentingan bawahan (Pasal 44 ayat 4 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
12. Tidak melaporkan konflik kepentingan bawahan kepada pejabat diatas Atasan Pejabat dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja (Pasal 44 ayat 5 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
13. Membuat keputusan/tindakan yang menimbulkan pembebanan kepada masyarakat/warga tetapi tidak menyampaikan kepada masyarakat/warga dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sebelum mengambil Keputusan/Tindakan, kecuali ditentukan lain Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 47 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

14. Tidak mengumumkan Standar Operasional Prosedur pembuatan Keputusan kepada masyarakat (Pasal 49 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
15. Tidak memberitahukan kepada pemohon dalam waktu 5 (lima) hari kerja, permohonan yang telah memenuhi persyaratan diterima (Pasal 50 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
16. Tidak membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada setiap warga/masyarakat, kecuali ditentukan lain Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 51 ayat 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
17. Tidak menyampaikan setiap keputusan kepada pihak-pihak yang disebutkan dalam keputusan tersebut (Pasal 61 ayat 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
18. Tidak mengumumkan pembatalan keputusan yang menyangkut kepentingan umum melalui media massa (Pasal 66 ayat 6 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
19. Tidak mengembalikan dokumen /barang /arsip yang dibatalkan (Pasal 67 ayat 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
20. Tidak segera menyelesaikan upaya administrasi yang berpotensi merugikan keuangan negara (Pasal 75 ayat 4 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
21. Tidak menetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan (Pasal 77 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
22. Tidak menetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana ayat 4 (Pasal 77 ayat 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
23. Tidak menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan banding (Pasal 78 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
24. Tidak menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu (Pasal 78 ayat 6 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sanksi untuk Penyalahgunaan Wewenang ringan adalah sebagai berikut: 1). Teguran Lisan; 2). Teguran tertulis; atau 3). Penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.

2. Bentuk Kesalahan Administrasi Sedang

Bentuk penyalahgunaan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sanksi untuk Penyalahgunaan Wewenang adalah sebagai berikut:

1. Menggunakan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran tanpa persetujuan Atasan Pejabat (Pasal 25 ayat 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
2. Tidak memberitahukan penggunaan Diskresi kepada Atasan Pejabat sebelum menggunakan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat dan mendesak (Pasal 25 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
3. Tidak mengambil Keputusan/Tindakan terhadap permohonan setelah permohonan diterima secara lengkap (Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
4. Tidak menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan (Pasal 53 ayat (6) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
5. Tidak mengembalikan uang negara ke kas negara akibat keputusan pembayaran yang tidak sah (Pasal 70 ayat 3 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
6. Membuat Keputusan/Tindakan yang dapat dibatalkan karena kesalahan prosedur dan kesalahan substansi (Pasal 72 ayat 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sanksi untuk Penyalahgunaan Wewenang sedang adalah sebagai berikut: 1). Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; 2). Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau 3). Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan”.

3. Bentuk Kesalahan Administrasi Berat

Bentuk penyalahgunaan wewenang administrasi berat apabila Pejabat Pemerintahan melakukan penyalahgunaan wewenang sebagai berikut:

1. Badan/Pejabat Pemerintahan melakukan penyalahgunaan wewenang (Pasal 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

2. Badan/Pejabat Pemerintahan melakukan Keputusan/Tindakan yang ada konflik kepentingan (Pasal 42 UU Administra Pemerintahan).

Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sanksi untuk Penyalahgunaan Wewenang berat adalah sebagai berikut:

- a. Pemberhentian sementara tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 1. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 2. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
 3. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Untuk melakukan pengawasan, mengidentifikasi adanya Penyalahgunaan Wewenang dan menjatuhkan sanksi apabila terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Pejabat Pemerintahan di dilingkungan internal Pemerintahan, dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Menurut Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Negara, dirumuskan sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan 18 dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah.
2. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 1. Tidak terdapat kesalahan;
 2. Terdapat kesalahan administratif; atau
 3. Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara”.

4. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Jika hasil aparat pengawasan intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
6. Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintah, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.
7. Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada pejabat pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Keputusan yang diputuskan oleh Aparat Internal Pengawas Pemerintahan berupa: Tidak terdapat kesalahan, Terdapat kesalahan administratif, atau Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara harus segera dilaksanakan. Dalam hal ada kerugian keuangan negara harus dikembalikan dalam waktu 10 (sepuluh) hari sejak diputuskan oleh Aparat Internal Pengawas Pemerintahan. Apabila Badan atau Pejabat Pemerintahan menolak putusan yang dijatuhkan Aparat Internal Pengawas Pemerintahan, maka dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dilakukan uji kebenaran ada atau tidaknya Penyalahgunaan Wewenang.

Berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Negara, dalam hal ada dugaan terjadi Penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan, masyarakat memiliki hak untuk melaporkan adanya dugaan Penyalahgunaan Wewenang tersebut kepada APIP atau atasan Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan Penyalahgunaan

dan dalam hal APIP atau atasan Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan Penyalahgunaan tidak membuat Keputusan/Tindakan yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undang dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, maka masyarakat dapat mengajukan permohonan kepada Peradilan Tata Usaha Negara untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintah disebabkan Badan atau Pejabat Pemerintah tidak menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan.

B. Penyalahgunaan Wewenang Menurut Pertanggungjawaban Hukum Pidana

Pengertian unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, Mahkamah Agung adalah berpedoman pada putusannya tertanggal 17 februari 1992, No. 1340 K/Pid/1992, yang telah mengambil alih pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang pada Pasal 53 ayat (2) huruf b undang-undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut atau yang dikenal dengan “*detournement de pouvoir*” Pendapat Indriyanto Seno Adji, dalam makalahnya “Antara Kebijakan Publik” (*Publiek Beleid, Azas Perbuatan Melawan Hukum Materiel dalam Prespektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*)” yang pada pokoknya adalah Pengertian “menyalahgunakan wewenang” dalam

hukum pidana, khususnya dalam tindak pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya²¹.

Mengingat tidak adanya eksplisitas pengertian tersebut dalam hukum pidana, maka dipergunakan pendekatan ektensif berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh H.A. Demeersemen tentang kajian “*De Autonomie van het Materiele Strafrecht*” (Otonomi dari hukum pidana materiel). Intinya mempertanyakan apakah ada harmoni dan disharmoni antara pengertian yang sama antara hukum pidana, khususnya dengan Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara, sebagai suatu cabang hukum lainnya. Di sini akan diupayakan keterkaitan pengertian yang sama bunyinya antara cabang ilmu hukum pidana dengan cabang ilmu hukum lainnya. Apakah yang dimaksud dengan disharmoni dalam hal-hal dimana kita memberikan pengertian dalam Undang-Undang Hukum Pidana dengan isi lain mengenai pengertian yang sama bunyinya dalam cabang hukum lain, ataupun dikesampingkan teori, fiksi dan konstruksi dalam menerapkan hukum pidana pada cabang hukum lain.

Maka arti “menyalahgunakan wewenang” dalam pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi Yang sebagaimana dijelaskan dalam [Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001](#) Pemberantasan Tipikor yaitu:

1. Melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan
2. Memiliki maksud yang menyimpang walaupun perbuatan sudah sesuai dengan peraturan
3. Berpotensi merugikan negara.

Berkenaan dengan pengertian menyalahgunakan wewenang tersebut dalam UU Tipikor dapat lebih lanjut dijelaskan pada Pasal 3 [Undang-Undang Nomor 31](#)

²¹Indriyanto Seno Adji, *Antara Kebijakan Publik*, melalui; [http://id.wiktionary.org/wiki/melampaui wewenang](http://id.wiktionary.org/wiki/melampaui_wewenang), diakses pada tanggal, 20 Mei 2025.

[Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi](#) sebagaimana yang telah diubah oleh [Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001](#) menguraikan:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Sayangnya, pada penjelasan Pasal ini tidak menjelaskan maksud dari “menyalahgunakan wewenang”. Disitu hanya menjelaskan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” diartikan sama dengan Penjelasan Pasal 2 UU Pemberantasan Tipikor, yakni tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Namun, dalam sebuah paparan berjudul *Peran Pegawai Pemerintah sebagai Partisipan dalam Membangun Budaya Hukum Bangsa* oleh Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung RI (Puspenkum Kejagung) yang diakses dari laman resmi [Kejaksaan Republik Indonesia](#) dijelaskan antara lain bahwa penyalahgunaan wewenang mengacu pada UU Pemberantasan Tipikor adalah menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang melekat padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan negara atau perekonomian negara²².

22

<http://www.kejaksaan.go.id/upling/Peran%20PNS%20dalam%20membangun%20budaya>. ppt, diakses, pada tanggal 10 Mei 2025.

Puspenkum Kejagung juga menjelaskan arti penyalahgunaan wewenang menurut UU Pemberantasan Tipikor yaitu:

1. Melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan;
2. Memiliki maksud yang menyimpang walaupun perbuatan sudah sesuai dengan peraturan;
3. Berpotensi merugikan negara.

Dengan demikian mengacu pada arti penyalahgunaan menurut UU Pemberantasan Tipikor di atas, tindakan menyalahgunakan wewenang dalam melakukan tindak pidana korupsi tidak harus selalu berupa dikeluarkannya keputusan yang bertentangan atau menyalahi suatu aturan. Cukup perbuatan itu melanggar aturan tertulis sebagai dasar kewenangannya, memiliki maksud yang menyimpang, dan berpotensi merugikan negara, maka perbuatan tersebut sudah dikatakan sebagai menyalahgunakan wewenang. Di samping itu, jika dilihat dari perspektif HAN, apabila tindakan yang ia lakukan itu melampaui batas kekuasaannya atau secara sewenang-wenang, maka tindakan tersebut juga dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

Teori lain soal penyalahgunaan wewenang juga disebutkan dalam [Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 K/PID/2004](#). Dalam putusan tersebut dikatakan bahwa pengertian "menyalahgunakan kewenangan" tidak ditemukan eksplisitasnya dalam Hukum Pidana, maka Hukum Pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya. Hal ini berangkat dari hukum pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika Hukum Pidana tidak menentukan

lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya (*De Autonomie van het Materiele Strafrecht*)²³.

Kesimpulannya dikatakan bahwa mengenai perkataan yang sama, Hukum Pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian apabila pengertian “menyalahgunakan kewenangan” tidak ditemukan eksplisitasnya dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya ; Ajaran tentang “*Autonomie van het Materiele Strafrecht*” diterima oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara yang selanjutnya dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung R.I. No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Pebruari 1992 sewaktu adanya perkara tindak pidana korupsi yang dikenal dengan perkara “Sertifikat Ekspor” dimana Drs. Menyok Wijono didakwa melanggar Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 sebagai Kepala Bidang Ekspor Kantor Wilayah IV Direktorat Jenderal Bea & Cukai Tanjung Priok, Jakarta. Oleh Mahkamah Agung R.I. dilakukan penghalusan hukum (*rechtsverwijning*) pengertian yang luas dari Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 dengan cara mengambil alih pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang ada pada Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu telah menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya

²³ Lihat, [Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 K/PID/2004](#) tahun 2004

wewenang tersebut atau yang dikenal dengan *detournement de pouvoir*²⁴. Memang pengertian *detournement de pouvoir* dalam kaitannya dengan *Freies Ermessen* ini melengkapi perluasan arti berdasarkan Yurisprudensi di Prancis, yang mana pada Putusan MA ini juga dibahas mengenai pengertian *Detournement de pouvoir*. Menurut Prof. Jean Rivero dan Prof. Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 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 apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain ;
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana ;

Kemudian Penyalahgunaan kewenangan mempunyai karakter atau ciri dalam hal sebagai berikut:

- a. Menyimpang dari tujuan atau maksud dari suatu pemberian kewenangan, Setiap pemberian kewenangan kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara selalu disertai dengan “tujuan dan maksud” atas diberikannya kewenangan tersebut, sehingga penerapan kewenangan tersebut harus sesuai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya kewenangan tersebut. Dalam hal penggunaan kewenangan oleh suatu badan atau pejabat administrasi negara tersebut tidak sesuai dengan “tujuan dan maksud” dari pemberian kewenangan, maka pejabat administrasi Negara tersebut telah melakukan penyalahgunaan kewenangan (*detournement de power*).
- b. Menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas legalitas. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam sisitem hukum

²⁴ Lihat putusan Mahkamah Agung Nomor R I, No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Pebruari 1992.

kontinental. Pada negara demokrasi tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

- c. Menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas hukum yang dipakai untuk menilai kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi tersebut masih dalam koridor “*rechtmatigheid*” atau dengan berpedoman pada “*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*” (ABBB), dalam kepustakaan Indonesia diartikan sebagai “Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik” (AAUPB)²⁵.

Namun, Pada hakekatnya penyalahgunaan kewenangan sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidaksahan (cacat yuridis) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara. Sadjijono, dengan menyitir pendapat Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa cacat yuridis keputusan dan atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan demikian cacat yuridis tindakan penyelenggara negara dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan kewenangan.

C. Perbandingan Antara Penyalahgunaan Wewenang Menurut Hukum Administrasi Dengan Menurut Hukum Pidana

Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, dimana Hukum administrasi menempati posisi dominan dalam penanganan tindak pidana korupsi, baik preventif berupa pencegahan tindak pidana korupsi (tipikor) maupun represif yaitu penanganan/penindakan tindak pidana korupsi (tipikor). Dari sisi preventif, hukum administrasi merupakan instrumen hukum utama berkaitan dengan tiga

²⁵ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2012), hal. 67.

dimensi hukum administrasi yaitu norma untuk, oleh dan terhadap pemerintah. Dari sisi represif, hukum administrasi sangat dominan karena tipikor hanya mungkin terjadi dalam konteks kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh administrasi yang paling utama adalah penyalahgunaan wewenang²⁶.

Pejabat Publik dalam melaksanakan tugas, kewajiban, serta fungsinya dalam melayani kepentingan umum tentu juga akan berpijak pada UU Aparatur Sipil Negara yakni mulai dari Pasal 10, 11, 12 serta Pasal 19 dengan memperhatikan hierarki jabatan yang tentunya setiap ASN sebagai pejabat negara khusus dalam membuat dan melaksanakan tindakan berupa *bestuurshandeling* tentunya akan memperhatikan analisis dan rekomendasi kebijakan dari Jabatan Pimpinan Tinggi. Terlebih lagi tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari tindakan (*freies ermessen*) yang melekat pada jabatan sebagai Pejabat Negara tertentu. Tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari diskresi (*freies ermessen*), sebagaimana diketahui bahwa peraturan kebijakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschrift*), sekalipun isi muatannya merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluit algemene strekking*), seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan biasa²⁷.

Tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari tindakan (*freies ermessen*)

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi didalam Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi* (Jogjakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hal.2.

²⁷ Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Jakarta: Trisakti Press, 2012), hal. 59

memang sangat diperlukan, karena tindakan (*freies ermessen*) merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan publik (*bestuurzorg*) yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga negara yang kian kompleks. *Freies ermessen* merupakan hal yang tidak terelakan dalam tatanan type negara kesejahteraan modern (*modern welfare state, modern welvaarstaat*) terutama di kala menjelang akhir abad XX dewasa ini²⁸.

Akan tetapi tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari diskresi (*freies ermessen*) dalam UU Administrasi Pemerintahan telah diatur dalam Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 mensyaratkan Pejabat Pemerintahan yang menggunakan tindakan harus memenuhi syarat: 1) Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); 2) Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 3) Sesuai dengan asas umum pemerintahan yang Baik (AUPB); 4) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif; 5) Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan Dilakukan dengan iktikan baik. Hal tersebut juga senada dengan apa yang dikemukakan oleh Laica Marzuki yang menyatakan “Sebagai bagian spesies dari *freies ermessen*, lapangan keberlakuan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah dibidang bestuur (*bestuurgebied*), serta batasnya pun tetap berada dalam kerangka hukum. Menurut Van Kreveld, yang dikutip oleh Laica Marzuki juga menyatakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tidak dapat bertentangan dengan undang-undang (*verbod van strijd met de wet*),

²⁸ *Ibid.*, hal. 60.

yakni tidak dapat bertentangan dengan *basisregeling*, *andere wettelijke regeling*, serta *wettelijke vormvoorschriften*. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) juga tidak dapat bertentangan dengan nalar yang sehat (*verbod van onredelijkheid*) serta asas-asas pemerintahan yang layak (*verbod van strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur*)²⁹.

Sehingga dapat diketahui tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari diskresi (*freies ermessen*) yang dilaksanakan oleh Pejabat Negara atau Pemerintah dalam memenuhi kepentingan atau pelayanan umum terdapat batasannya baik dari segi legal formal maupun secara doktrinal atau teori. Lalu bagaimana dalam halnya pejabat negara yang tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari tindakan (*freies ermessen*) tetapi bertentangan dengan undang-undang (penyalahgunaan wewenang).

Ditinjau dari segi doktrin, penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* (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 spesialisasi. Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu

²⁹ Hadjon, "Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, *Op.cit.*, hal. 21

kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi yang negatif, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Ada tidaknya pengalihan tujuan harus dibuktikan. *A Contrario* sepanjang tidak ada bukti menyangkut pengalihan tujuan berarti tidak ada penyalahgunaan wewenang. Setelah menjelaskan secara doktrinnya maka perlulah dibandingkan penyalahgunaan wewenang secara *legal formal* baik yang terdapat dalam UU Administrasi Pemerintahan maupun UU Tipikor, hal ini untuk membandingkan sekaligus menjawab pembahasan dalam penelitian ini dapat dipahami pada uraian sebagai berikut:

Tabel 1
Perbandingan Ketentuan Penyalahgunaan Wewenang antara UU Administrasi Pemerintahan dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

<i>Kriteria</i>	<i>Pengaturan Dalam UU Administrasi Pemerintahan</i>	<i>Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi</i>
<i>Dasar Hukum</i>	<i>Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan Badan atau pejabat pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang, yang meliputi: (a) melampaui wewenang, (b) mencampur adukan wewenang, (c) bertindak sewenang-wenang</i>	<i>Pasal 3</i> <i>Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,</i>
<i>Pasal 18 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan lebih detail lagi menyebutkan kriteria melampaui wewenang yakni apabila diskresi tersebut dilakukan melampaui: (a) masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, (b) batas wilayah berlakunya wewenang dan atau (c) bertentangan dengan</i>		

<i>ketentuan perundang-undangan.</i>		
<i>Pasal 18 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa kriteria mencampur adukan wewenang jika memenuhi unsur (a) di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, (b) bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.</i>		
<i>Pada Pasal 18 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan suatu diskresi dikategorikan sebagai bertindak sewenang-wenang jika memenuhi kriteria (a) dilakukan tanpa dasar kewenangan dan atau (b) bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.</i>		
<i>Akibat Hukum</i>	<i>Pasal 19 ayat (1) Terhadap melampaui masa jabatan dan atau masa batas belakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan, Tanpa dasar kewenangan, Tanpa dasar kewenangan, Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka berakibat hukumnya adalah akibat hukum berupa tidak sah</i>	<i>dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).</i>

Pada UU Adminitrasi Pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 17 yakni jenis Penyalahgunaan wewenangnya berupa (a) melampaui wewenang, (b) mencampur adukan wewenang, (c) bertindak sewenang-wenang yang memiliki akibat hukum yakni akibat hukum tidak sah dan dapat dibatalkan. Pada Pasal 20 ayat (6) dinyatakan apabila terdapat kerugian negara yang terjadi karena kesalahan adminitrasi yang diakibatkan penyalahgunaan wewenang, maka maka pengembalian kerugian negara dibebankan kepada pejabat pemerintah yang dapat juga berujung pada sanksi pemberhentian. Artinya jika terdapat penyalahgunaan wewenang yang berakibat pada kerugian negarapun sanksinya mengembalikan

kerugian dan juga dapat ditambahkan juga sanksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 80 ayat (3) yakni pemberhentian.

Sedangkan, dalam Pasal 3 UU Tipikor terdapat redaksi menyalahgunakan kewenangan yang dapat merugikan keuangan negara. Yang dimaksud dengan “menyalahgunakan” adalah sangat luas cakupan pengertiannya dan tidak terbatas secara limitatif sebagaimana ketentuan Pasal 52 KUHP. Menurut Lilik Mulyadi, konkretnya “menyalahgunaan” di sini dapat diartikan dalam konteks adanya hak dan kekuasaan yang dilakukan tidak sebagaimana mestinya seperti telah menguntungkan orang lain, anak, cucu, keluarga atau kroninya³⁰.

Lebih lanjut juga beliau menyatakan mengenai “*menyalahgunakan kesempatan*”, disini dapat diartikan adanya penyalahgunaan waktu atau kesempatan pada diri pelaku karena eksistensi kedudukan atau jabatan, sedangkan “*menyalahgunakan sarana*” berarti tampak ada penyalahgunaan perlengkapan atau fasilitas yang ada atau melekat dari pelaku karena kedudukan sebagai pegawai negeri. Sedangkan, menurut Sudarto, istilah “kedudukan” disamping perkataan “jabatan” adalah meragukan. Jika kedudukan disini diartikan fungsi pada umumnya, seorang direktur bank swasta juga mempunyai kedudukan³¹.

Sedangkan, mengenai soal kerugian keuangan negara dalam konsep Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi menurut Komariah Emong Sapardjaja, menyatakan Bahwa UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 menganut konsep kerugian negara diartikan merugikan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung. Artinya, suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan

³⁰ Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik Dan Permasalahannya* (Bandung: Alumni, 2007), hal. 93

³¹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1981), hal. 142

negara apabila tindakan tersebut *berpotensi* menimbulkan kerugian negara. Jadi, ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting dan selanjutnya beliau mengatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa ‘merugikan keuangan atau perekonomian negara’ menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Berkaitan dengan kerugian negara, Romli Atmasasmita dalam Seminar Ikatan Hakim Indonesia Maret 2015 Pasca UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa tindakan kesalahan administrasi oleh pejabat negara dan Penyelenggara Negara tidak *mutatis mutandis* merupakan tindak pidana korupsi hal ini mengingat juga adanya memiliki korelasi dengan UU Pembendaharaan dan keuangan negara yang mengatur tentang kerugian negara yakni pada ketentuan Bab XI tentang penyelesaian kerugian negara/daerah Pasal 59 ayat (1) yang menyatakan setiap kerugian negara/daerah harus diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan pada ayat (2) pada Pasal tersebut menyebutkan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain wajib mengganti kerugian negara/daerah tersebut. Selanjutnya pada Pasal 60 menyatakan bahwa setiap subjek hukum yang merugikan keuangan negara/daerah wajib dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggungjawabnya dan bersedia mengganti kerugian yang dimaksud³².

³² Romli Atmasasmita, *Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi Dalam Tugas Kedinasan (Pasca UU No 30 Tahun 2014)*, (Bandung: Alumni, 2015), hal. 92

Berkaitan dengan pernyataan dari Romli Atmasasmita diatas, memang penyalahgunaan wewenang baik dalam UU Administrasi Negara dan UU Tipikor perlu dibedakan. Terlebih lagi, dengan adanya perkembangan saat ini yakni dengan adanya Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi RI Nomor: 25/PUU-XIV/2016 yang menyatakan Penegak Hukum harus membuktikan adanya kerugian negara sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sehingga kerugian negara dalam perkara korupsi tidak bisa lagi bersifat potensi (*potential loss*). Dalam putusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut dalam pertimbangannya menyebutkan “Pencantuman kata “dapat” membuat delik dalam Pasal itu (Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor) menjadi delik formil. Pada praktiknya, delik ini sering disalahgunakan untuk memidanakan kebijakan atau keputusan diskresi yang diambil karena mendesak dan tidak memiliki landasan hukum. Akibatnya kriminalisasi sering kali terjadi dan kondisi tersebut tentu dapat menyebabkan pejabat publik takut mengambil suatu kebijakan atau khawatir kebijakan yang diambil dikenai tindak pidana korupsi sehingga akan berdampak pada stagnasi proses penyelenggaraan negara, rendahnya penyerapan anggaran, dan terganggunya pertumbuhan investasi”. Kriminalisasi kebijakan terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur kerugian negara dan keberadaan UU Administrasi Pemerintahan, paradigma penerapan unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi telah bergeser.

Putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi RI tersebut sebetulnya selaras dengan ajaran sifat melawan hukum materil dalam fungsi negatif khususnya mengenai unsur kerugian negara yang terdapat dalam yurisprudensi

Mahkamah Agung RI tertanggal 8 Januari 1966, Reg. No 42 K/Kr/1965 dimana terdakwa M.E. dilepaskan dari segala tuntutan hukum, karena perbuatannya oleh Mahkamah Agung RI dianggap/dipandang hapus sifat melawan hukumnya sebagai melawan hukum karena adanya 3 (tiga) faktor, yaitu: 1) negara tidak dirugikan; 2) terdakwa tidak mendapat untung, dan; 3) kepentingan umum terlayani. Selain itu, kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah yang berkaitan dengan wewenang. Keabsahan wewenang terkait dengan legalitas formal dan legalitas substansial yang dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selama parameter itu diikuti maka kebijakan itu sah. Dalam hal adanya maladministrasi yaitu tindakan penyalahgunaan wewenang dan terbukti melakukan tindak pidana korupsi, maka tindakan tersebut menjadi tanggung jawab pribadi pejabat pemerintahan tertentu. Dengan demikian, maka apabila terdapat tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) berdasarkan diskresi tetapi terdapat penyalahgunaan wewenang tetapi memenuhi 3 (tiga) unsur yang terdapat yurisprudensi Mahkamah Agung RI tertanggal 8 Januari 1966, Reg. No 42 K/Kr/1965 (ajaran sifat melawan hukum materil dalam fungsi negatif), maka tidak dipidana dan tetapi tetap dikenakan pertanggungjawaban yang terdapat dalam ranah hukum administrasi negara serta mempertanggungjawabkan dari segi tanggungjawab secara jabatan dan pribadi.

Selain itu, UU PTUN yang ditambah wewenangnya berdasarkan Perma No. 15 Tahun 2015 yang dapat memeriksa apakah tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari tindakan (*freies ermessen*) terdapat unsur penyalahgunaan

wewenang atau tidak? Dalam hal ini terdapat 2 pandangan yakni, Zudan Arif Fakrullah mengatakan dalam hal putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat tersebut tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata maupun administrasi. Sedangkan, apabila hakim PTUN dalam putusannya menyatakan pejabat tersebut terbukti menyalahgunakan wewenangnya maka terbukalah pintu bagi aparaturnya penegak hukum untuk membawanya ke ranah pidana maupun ke ranah hukum lainnya. Akan tetapi hal ini berbeda dengan pendapat dari Yulius yang menyatakan PTUN hanya berwenang menilai unsur penyalahgunaan wewenang sebatas kesalahan administratif badan atau pejabat pemerintahan yang berupa terpenuhi atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 17 dan 18 UU Administrasi Pemerintahan³³. Mengenai hal tersebut Mahkamah Agung RI sudah dibahas melalui Rakernas Mahkamah Agung RI yang diselenggarakan pada tanggal 2-6 September 2007 yang lalu di Makassar yang pada intinya berpendapat:

- 1) Suatu kebijakan merupakan persoalan “kebebasan kebijakan” (*beleidsvrijheid, freies ermesen*) dari aparaturnya negara dalam melaksanakan tugas publiknya, sehingga tidak dapat dinilai oleh hakim pidana atau hakim perdata. Apabila dihubungkan dengan aplikasi kebijakan (*beleidsvrijheid, wijsheid, freies ermesen, beleidsregels*), maka *administrative penal law* tidak masuk dalam domain tindak pidana korupsi.
- 2) *Beleidsvrijheid* dan *wijsheid* dimiliki oleh setiap pejabat atau penyelenggara negara, yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Pembatasan terhadap *Beleidsvrijheid* berlaku apabila terdapat perbuatan yang termasuk penyalahgunaan wewenang (*detourne-ment de pouvoir dan abus de droit*). Penyelesaian terhadap penyimpangan ini, dilakukan melalui peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara.
- 3) *Freies ermesen* digunakan oleh pejabat atau penyelenggara negara untuk bertindak dalam rangka penyelesaian keadaan penting dan mendesak, yang timbul dan dihadapi dalam praktik penyelenggaraan negara, serta harus dijalankan demi tercapainya tujuan negara. Tolok ukur pembatasan

³³ Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Hal 58, (Bandung: Mandar Maju, 2015), hal. 117

penggunaan *freies ermessen* adalah parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik.

- 4) *Beleidsregels* tidak boleh melampaui atau menghapuskan hierarki perundang-undangan, karena *beleidsregels* berada diluar hierarki perundang-undangan.
- 5) Kebijakan-kebijakan tersebut hanya tunduk dan dinilai dari segi hukum administrasi dan hukum tata negara, karena merupakan domain hukum administrasi negara. Kebijakan itu tidak dapat dinilai oleh hakim, baik dari segi penerapan hukum publik (pidana) maupun dari segi hukum privat (perdata). Hal itu disebabkan kebijakan administrasi ini, parameter hukumnya hanya bisa dinilai dari aspek *recht-matigheid* dan bukan *dolmatigheid*. Dalam hal ini, undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi tidak dapat diterapkan, karena aspek *administrative penal law* menyangkut produk kebijakan-kebijakan yang diberikan kewenangannya oleh hukum administrasi negara³⁴.

Sebagaimana diketahui dalam kajian ranah ilmu hukum administrasi, menurut Jean Rivero dan Waline dapat diartikan dalam wujud sebagai berikut:

- 1) Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- 2) Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat administrasi negara tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan lainnya;
- 3) Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi menggunakan prosedur lain agar terlaksana³⁵.

Penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan mengacu pada wujud Pasal 2 dan 3 hal tersebut dikarenakan dalam suatu negara kesejahteraan, campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari. Mengingat sedemikian luasnya tugas dalam memberi pelayanan umum atau publik yang harus dilaksanakan, hal tersebut semakin jelas bahwa pejabat administrasi negara memerlukan keleluasaan bergerak, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan penting yang mendesak, sementara aturan itu belum ada atau belum jelas sehingga memerlukan sebuah langkah yang

³⁴ Andhi Nirwanto, *Asas Kekhususan Sistematis Bersyarat Dalam Hukum Pidana Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Alumni, 2015), hal. 222

³⁵ Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah* (Yogyakarta: UII Press, 2014), hal. 177

terkadang sedikit menyalahi prosedur untuk mencapai dan memenuhi pelayanan dan kepentingan umum yakin Pejabat Publik dengan itikad baik tentu dalam menjalankan tugas menjunjung tinggi prinsip moralitas internal hukum yang dikemukakan oleh Fuller yakni “*the rule must be understandable to those to whom they apply*”.

Selain itu, berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU No 5 Tahun 1986 tentang PTUN menyatakan bahwa penyimpangan prosedur itu tergolong sebagai “bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal”. Sehingga dalam hal terdapat tindakan Pejabat Negara dengan jabatan pimpinan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari diskresi (*freies ermessen*) yang terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dan mengakibatkan adanya kerugian negara tetapi tidak terdapat unsur korupsi seperti gratifikasi, suap, maka dapat mempertanggungjawabkannya dan dikenakan sanksi administrasi yang sesuai dengan ketentuan UU Administrasi pemerintahan Pasal 20 ayat (6) dan Pasal 80 ayat (1) Jo Pasal 81 Ayat (3) yang diterapkan dengan keseimbangan keadilan dan kasuistik, mengingat apakah dalam tindakan Pemerintah atau Pejabat negara tersebut telah memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik ataukah tidak. Sedangkan dalam hal tindakan Pejabat Negara dengan jabatan pimpinan (*bestuurshandeling*) dengan menggunakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber dari diskresi (*freies ermessen*) yang terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dan mengakibatkan adanya kerugian negara tetapi terdapat unsur korupsi seperti gratifikasi, suap dapat mempertanggungjawabkan secara hukum pidana khususnya pada tindak pidana korupsi.

Penegakan hukum administrasi pemerintahan dan tindak pidana korupsi secara normatif berdasarkan hierarki dan struktur pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka dua undang-undang yang menjadi kajian menarik adalah memiliki kedudukan yang setara satu sama lain, dilihat dari materi muatan yang diatur oleh kedua undang-undang tersebut terdapat perbedaan secara prinsipil, yaitu bahwa UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU ADP) merupakan Undang-Undang yang bersifat regulatif (pengaturan) termasuk larangan (pelanggaran) yang bersifat administratif. Sedangkan UU No. 20 Tahun 2001 perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah merupakan Undang-undang yang bersifat represif, yaitu UU Pidana Khusus atau *lex specialis* terhadap undang-undang pidana umum: *lex specialis derogate lege generali* .

Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2014 dan dimaksudkan untuk mengatur dan memperbaiki sistem reformasi birokrasi, sebagai sarana penanggulangan Tipikor melalui pendekatan pencegahan (preventif), merupakan contoh peraturan perundang-undangan terkait dengan pemberantasan Tipikor yang salah satu normanya bertentangan (*conflict of norm*) dengan salah satu norma dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 (UU Pemberantasan Tipikor) dan UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU Pengadilan Tipikor), yang merupakan instrumen hukum dalam upaya penanggulangan korupsi melalui pendekatan penindakan (represif). *Conflict of norm* terjadi antara Pasal 5 dan

Pasal 6 UU Pengadilan Tipikor jo. Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 18 jo. Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan, berkenaan dengan kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor, yang konsepnya oleh beberapa ahli hukum dipandang sama dengan konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan yang kewenangan untuk memeriksa dan memutus masalah tersebut diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN).