

**PERKEMBANGAN PEMIKIRAN DAN PENGATURAN
PENYALAHGUNAAN WEWENANG DI INDONESIA
(TINJAUAN SINGKAT DARI PERSPEKTIF HUKUM
ADMINISTRASI NEGARA PASCA BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014)**

*(The Development of the Thought and the Arrangement of Authority Abuse in
Indonesia (a Brief Review of the Administrative Law Perspective after
the Enactment No.30 Year 2014 Acts))*

Yulius

Hakim Agung Mahkamah Agung Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Utara No.9-13, Jakarta Pusat

Email: yuliusrivai@gmail.com

Abstrak

Penyalahgunaan wewenang merupakan konsep yang selalu tumbuh dan berkembang dalam ranah hukum publik. Konsep ini merupakan alat uji yang penting, bagi jalannya roda pemerintahan. Karena, tindakan dan/atau keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan bukan otoritas yang tanpa batas. Perlu adanya pembatasan atau lembaga yang mengawasi tindakan dan/atau keputusan pemerintahan tersebut. Lembaga yang dimaksud adalah lembaga peradilan. Pasca dinormakannya penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (khususnya Pasal 21), ada pandangan yang berbeda dalam menyikapi penegakan hukumnya. Hal ini terkait dengan kompetensi absolut lembaga peradilan, yaitu PTUN dan Peradilan Umum (Pidana/Tipikor). Untuk itu, perlu ada kejelasan makna dalam norma yang mengatur penyalahgunaan wewenang tersebut. Agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam implementasinya. Oleh karenanya, perlu adanya pemahaman makna penyalahgunaan wewenang dengan mengkajinya dari sudut perkembangan pemikiran dan pengaturannya dari perspektif hukum administrasi negara.

Kata kunci: Makna, Kewenangan, Penegakan Hukum

Abstract

The authority abuse is a concept that is always develop behind the realm of public law. This concept is an important measurement, for the wheels of the government. The actions and/or decisions of the agency and/or government officials are not unlimited authority. It is important for restriction or agency that oversees the actions and/or decisions of the government. The institution

in question is the judiciary. Post the normalization of authority abuse in the Act No.30 of 2014 About Administration (particularly Article 21), there are different views in dealing with law enforcement. This is related to the absolute competence of the judiciary, namely the Administrative Court and the General Court (Criminal/Corruption). In that case, there needs to be clarity of meaning in the norms that regulate the abuse of authority. To avoid confusion in its implementation. Therefore, the need for understanding the meaning of abuse of authority by evaluating them in terms of the development of thinking and the settings from the perspective of administrative law.

Keywords: Meaning, Authority, Law Enforcement

A. Pendahuluan

Untuk memahami konsep dan norma “penyalahgunaan wewenang” di Indonesia, dapat ditelusuri melalui sejarah perkembangannya. Penyalahgunaan wewenang selalu dikaitkan dengan entitas yang namanya “jabatan”. Hubungan antara keduanya (“penyalahgunaan wewenang” dan “jabatan”), tidak lepas dari “wewenang” (atau sebagian ahli membedakannya dengan istilah “kekuasaan”).

Istilah wewenang disejajarkan dengan kekuasaan hukum dalam bertindak. Istilah tersebut merupakan terjemahan dari bahasa Prancis (*pouvoir*), Belanda (*bevoegdheid*), dan bahasa Inggris (*authority*). F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, menganggap wewenang sebagai konsep inti dari hukum administrasi negara (HAN) dan hukum tata negara (HTN) (*het begrip bevoegdheid is dan ook een kembergrip in het staats-en administratiefrecht*).¹

Dalam hukum kenegaraan (HAN dan HTN), wewenang dijadikan sebagai dasar hukum. Terutama, ketika menjadikannya sebagai parameter badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam bertindak dan/atau mengeluarkan keputusan. Wewenang di sini, juga berfungsi sebagai penjaga kestabilan kekuasaan melalui *check and balance* dan memproteksi adanya penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang kerap terjadi di Indonesia. Akan tetapi, pasca diterapkannya Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), beberapa kalangan memperdebatkan ranah penegakan hukum penyalahgunaan wewenang, karena terkait kompetensi absolut lembaga peradilan.

¹ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Leksbang Mediatama, Surabaya, 2009, hlm. 65

Seperti, yang terjadi pada waktu seminar nasional yang diselenggarakan oleh Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) tanggal 26 Maret 2015 di Hotel Mercure Jakarta. Dalam seminar ini, beberapa akademisi dan praktisi yang kebetulan juga sebagai narasumber, maupun para peserta mempunyai pandangan yang berbeda mengenai penegakan hukum terkait penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Khususnya, dalam memahami ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan (2) UU AP.

Perbedaan pemahaman beberapa ahli hukum dalam seminar tersebut, cenderung berkenaan dengan permasalahan apakah norma penyalahgunaan wewenang dalam ketentuan Pasal 21 UU AP berdiri sendiri atau saling terkait antara satu pasal dengan pasal lainnya? Di satu sisi, ketentuan tersebut dipahami dari aspek sejarah kelahirannya (norma), terutama maksud dan tujuan terbentuknya (norma) pada saat pembahasan di lembaga legislatif (DPR). Salah satu tujuan penormaan ini adalah memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil kepada penyelenggara pemerintahan. Sehingga penormaan dalam ketentuan tersebut dibentuk untuk mencegah adanya kriminalisasi jabatan.² Di sisi lain, memahaminya dengan mengaitkan pada ketentuan (pasal) lainnya secara sistematis. Jadi pendapat yang kedua ini, hanya melihat dari aspek norma yang sudah disahkan dan diberlakukan, sehingga terlepas dari ada atau tidaknya perdebatan ketika pasal tersebut akan dibentuk atau dibahas di DPR.

Hal ini mempunyai konsekuensi dalam penegakan hukum. Terutama dalam menentukan kompetensi absolut lembaga peradilan, yaitu apakah menjadi kewenangan Peradilan TUN atau Peradilan Umum (Pidana/Tipikor)? Bahkan ada yang berpandangan, penyelesaian perkara penyalahgunaan wewenang ini tetap diselesaikan di kedua lembaga peradilan tersebut, hanya saja lebih didahulukan penyelesaiannya secara administratif di Peradilan TUN, setelahnya baru dapat diajukan ke Peradilan Umum (Pidana/Tipikor).

Keadaan yang demikian, tidak lepas dari adanya sudut pandang dan basis (cabang keilmuan hukum) yang berbeda, terlebih banyak yang mencampur adukan makna “Penyalahgunaan Wewenang” antara teks yang tertuang dalam ketentuan Pasal 21 UU AP dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

Oleh karenanya, untuk memahami ketentuan tersebut secara komprehensif, perlu dikaji bagaimana perkembangan pemikiran

² Zudan Arif Fakrulloh, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka HUT IKAHI Ke-62, 2015

penyalahgunaan wewenang dan perkembangan pengaturannya di Indonesia? Apakah pengaturan penyalahgunaan wewenang dalam UU AP terdapat titik singgung dengan UU Tipikor? Dan untuk menjawab permasalahan tersebut, perlu ada suatu kajian secara mendalam, yang menurut Joseph Raz, “*The problem of the individuation of laws is the link between the analysis of a law and that of a legal system, and as such it is of immense importance to legal philosophy*”. Namun, kajian yang digunakan di sini adalah dalam rangka penegakan hukum terhadap perkara penyalahgunaan wewenang dalam perspektif HAN.

B. Perkembangan Pemikiran Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia

Secara konseptual, dalam memahami pemikiran penyalahgunaan wewenang dapat dikaji dari tiga aspek, yaitu:

1. Asal Muasal Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang lahir dari doktrin hukum administrasi negara (HAN). Penyalahgunaan wewenang tidak dapat lepas dari istilah aslinya (yang digunakan oleh banyak literatur hukum nasional maupun internasional), yaitu “*détournement de pouvoir*”. Kemudian istilah tersebut, dalam literatur hukum berbahasa Inggris diserap dan diartikan sebagai “*misuse of power*” atau “*abuse of power*”.

Sebagaimana terminologi bahasanya tersebut, konsep ini pertama kali muncul di Prancis. Di Prancis, pejabat pemerintahan dinyatakan melanggar prinsip *détournement de pouvoir*, apabila dalam mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakannya bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau rekannya), bukan untuk kepentingan atau ketertiban umum.³

Di negara tersebut, konsep *détournement de pouvoir* merupakan dasar pengujian lembaga peradilan administrasi negara terhadap suatu tindakan pemerintahan (*a ground of review upon which the Conseil d’Etat analyses the reasons which led the administrative body to take a particular act or enact a particular measure*). Dalam sejarahnya, lembaga peradilan pertama yang menggunakannya sebagai alat uji adalah *Conseil d’Etat* (Mahkamah Agung Khusus Peradilan Administrasi Negara Di Prancis), yang kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Sebagai alat uji oleh *Conseil d’Etat*, pada tahun 1945 *détournement de pouvoir* dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari “*de principes generaux du droit*”.⁴

³ John Bell, dkk, *Principles of French Law*, Oxford University Press, 1998, hlm.184

⁴ G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, kluwer, 1999, hlm.47

Pada saat ini, *Conseil d'Etat* telah mengembangkan konsep *détournement de pouvoir* menjadi tiga kategori:

- a) Ketika tindakan pejabat pemerintahan tersebut benar-benar diambil tanpa didasari kepentingan publik (*when the administrative act is completely taken without the public interest in mind*).
- b) Ketika tindakan pejabat pemerintahan diambil atas dasar kepentingan umum, tetapi diskresi yang dilakukannya itu tidak sesuai tujuan dari peraturan dasarnya (*when the administrative act is taken on the basis of the public interest but the discretion which the administration exercises in doing so was not conferred by law for that purpose*).
- c) Dalam kasus yang bersifat prosedural, pejabat pemerintahan bertindak menyimpang ketika menerapkan suatu norma dalam peraturan, yang prosedurnya sesuai ketentuan yang ada, tetapi tujuannya lain dari apa yang ada dalam peraturan tersebut (*in cases of détournement de procedure where the administration, concealing the real content of the act under a false appearance, follows a procedure reserved by law for other purposes*).

Konsep di Prancis ini membawa pengaruh pada penegakan hukum di Belanda. Mahkamah Agungnya (*Hoge Raad*) juga menjadikan penyalahgunaan wewenang sebagai unsur dalam membuat (pertimbangan hukum) Putusan.⁵

2. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang Secara Teoritis

Berdasarkan asal muasalnya tersebut, konsep penyalahgunaan wewenang selalu diparalelkan dengan istilah *détournement de pouvoir*. Konsep ini diikuti dan berkembang juga di Belanda. *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* merumuskannya sebagai penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Maksudnya, pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialitas (asas tujuan).⁶

Tolok ukur terjadinya penyalahgunaan wewenang, harus didahului dengan adanya pembuktian secara faktual bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Namun, terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Tindakan dan/atau keputusan tersebut dilakukan secara sadar, yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan

⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Sinar Mas, Surabaya, 1994, hlm. 157 dan 159

⁶ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 35

tujuan juga didasarkan atas kepentingan (*interest*) pribadi, baik yang sifatnya untuk diri sendiri maupun untuk orang lain.⁷ Dengan demikian, parameternya adalah untuk kepentingan umum.

Menurut Ten Berge, implikasi kewenangan atau kekuasaan pemerintahan dari adanya penyalahgunaan wewenang, bukan semata-mata sebagai wewenang terikat (*gebonden bestuur*), tetapi juga merupakan suatu wewenang bebas (*vrij bestuur, Freies Ermessen, discretionary power*). Jadi, wewenang atau kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian yang dilakukan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam bertindak dan/atau mengeluarkan keputusan.⁸ Adanya wewenang yang luas ini, dapat berdampak negatif, maka memerlukan lembaga penyeimbang yang mengontrolnya, sebagai konsekuensi adanya pemisahan kekuasaan dalam lembaga negara, sehingga ada *check and balances* terhadap tindakan dan/atau keputusan pemerintahan. Lembaga dimaksud adalah lembaga yudikatif (peradilan). Konsep penyalahgunaan wewenang inilah yang kemudian dijadikan alat uji di lembaga peradilan.

3. Penyalahgunaan Wewenang sebagai Asas Hukum

Sebagai asas hukum, penyalahgunaan wewenang merupakan bagian dari asas hukum publik (khususnya HAN). Dalam HAN dikenal asas larangan penyalahgunaan wewenang, yang merupakan salah satu dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). UU Nomor 9 Tahun 2004 menjadi dasar hukum bahwa AAUPB merupakan salah satu sarana pengujian keputusan dan/atau tindakan pemerintahan.

Perkembangan AAUPB dalam area ilmu pengetahuan, ditemukan melalui *discours* (wacana ilmiah) dalam pandangan antagonis antara Struycken dan Krabbe yang sama-sama dilatar-belakangi oleh kebencian mereka terhadap asas legalisme, meskipun di antara mereka terdapat perbedaan di dalam menemukan dasar bagi pentingnya kehadiran AAUPB tersebut.⁹ Kemudian dalam literatur Indonesia, AAUPB sudah mulai dikenal sejak tahun 1953, melalui buku G.A. van Poelje yang diterjemahkan oleh B. Mang Reng Say, akan tetapi asas-asas tersebut tidak banyak memperoleh perhatian di lingkungan HAN Indonesia. Kemudian barulah sejak diperkenalkan oleh Crinca de Roy dalam kuliahnya pada penataran Lanjutan

⁷ *Ibid*

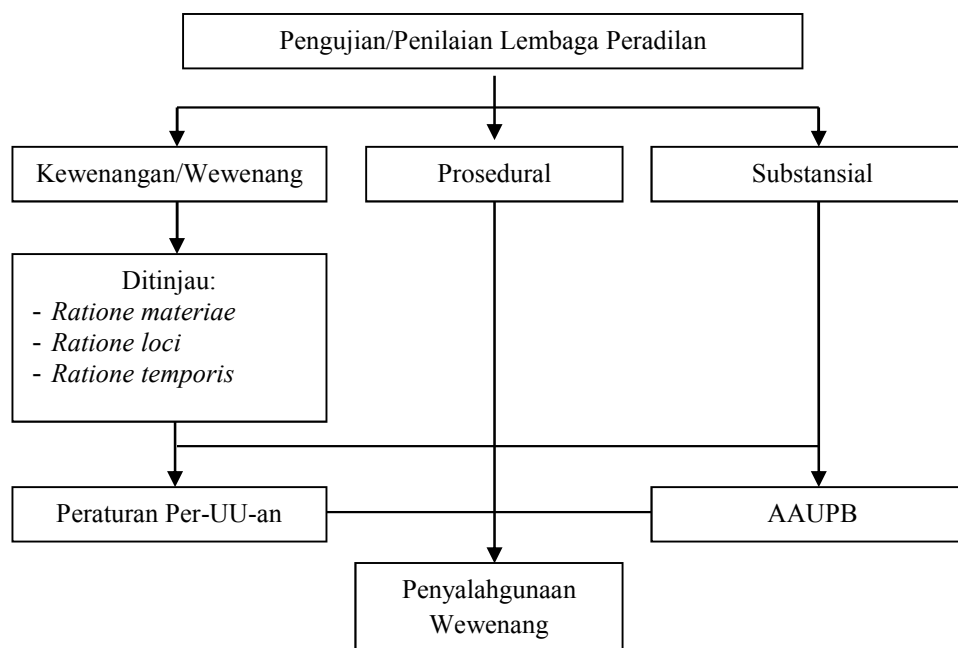
⁸ *Ibid.*, hlm. 36

⁹ SF. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi Unpad, Bandung, 2001, hlm. 146

HAN di tahun 1978 di Surabaya, AAUPB tersebut mulai banyak memperoleh perhatian di lingkungan HAN Indonesia.¹⁰

AAUPB yang banyak dimuat dalam literatur HAN Indonesia, sebagian besar bahkan hampir seluruhnya berasal dari HAN Belanda, meskipun AAUPB tersebut sebagai asas tidak bersifat universal. Artinya sebagai asas hukum AAUPB tersebut sangat dipengaruhi oleh manusia, alam dan tradisi yang sifatnya dapat berubah-ubah (variabel) sesuai tempat, waktu, dan keadaan.¹¹ Oleh karenanya, penyalahgunaan wewenang sebagai asas hukum tidak bersifat *rigid* sebagaimana halnya norma hukum, melainkan dinamis mengikuti kontekstualitasnya.

Beranjak dari konsep tersebut, maka dapat digambarkan aspek penting dalam pengujian atau penilaian penyalahgunaan wewenang adalah sebagai berikut:



C. Perkembangan Penyalahgunaan Wewenang secara Normatif dan Implementasinya di Indonesia

Sebelum berlakunya UU AP, norma hukum yang mengatur mengenai penyalahgunaan wewenang hanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun), khususnya ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b. Dari aspek pembentukannya, ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b ini dimaksudkan untuk dijadikan alasan (dasar)

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 166

¹¹ *Ibid.*, hlm. 169

gugatan pihak Penggugat. Keberadaannya tidak statis, melainkan dimungkinkan adanya perkembangan oleh yurisprudensi. Artinya, aspek pengujian PTUN tidak hanya bersifat *wetmatigheid* akan tetap juga *rechtmatigheid*.¹² Substansi dalam norma tersebut menentukan bahwa, "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut". Sebagai tafsir otentiknya (dapat dilihat dalam penjelasannya), yaitu setiap penentuan norma-norma hukum di dalam tiap-tiap peraturan itu tentu dengan tujuan dan maksud tertentu. Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut harus selalu sesuai dengan tujuan dan maksud khusus diadakannya peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian, peraturan yang bersangkutan tidak dibenarkan untuk diterapkan guna mencapai hal-hal yang di luar maksud tersebut. Jadi, wewenang materiil badan atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan dalam mengeluarkan KTUN juga terbatas pada ruang lingkup maksud bidang khusus yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya.

Dengan demikian, secara normatif ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah memberikan pengakuan terhadap eksistensi asas larangan penyalahgunaan wewenang, sehingga setiap badan atau pejabat pemerintahan harus menggunakan wewenang yang dimilikinya sesuai dengan maksud dan tujuan semula diberikannya wewenang itu kepadanya. Sebab, setiap penentuan norma hukum di dalam setiap peraturan tentu dengan maksud dan tujuan tertentu, sehingga norma hukum itu tidak dibenarkan diterapkan atau digunakan untuk hal-hal lain di luar maksud dan tujuan norma hukum tersebut.

Menariknya, norma penyalahgunaan wewenang dalam UU Peratun ini dijadikan dasar pertimbangan hukum oleh Majelis Kasasi ketika menangani perkara pidana. Berikut beberapa perkara pidana terkait penyalahgunaan wewenang yang sudah menjadi yurisprudensi, dan terbentuknya kaidah hukum didasari oleh konsep HAN:

1) Putusan Nomor 977 K/PID/2004 dan Putusan Nomor 979 K/PID/2004 Pertimbangan Hukum Majelis Kasasi terkait Penyalahgunaan Wewenang:

- Bahwa *judex facti* telah keliru dalam menafsirkan "unsur menyalahgunakan kewenangan" sebagaimana dimaksud dalam Pasal I ayat (1) sub.b, Undang-Undang No.3 Tahun 1971.

¹² Catatan Rapat Pembahasan RUU PTUN antara Pansus DPR RI dengan Pemerintah, Sabtu 25 Oktober 1986

- Bahwa sehubungan dengan unsur tidak pidana tersebut, terlebih dahulu perlu dikemukakan pendapat-pendapat Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, SH.MH. dalam makalahnya "Antara" Kebijakan Publik" (*Publiek Beleid*, Azas Perbuatan Melawan Hukum Materiil Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia yang pokoknya adalah "Pengertian penyalahgunaan "menyalahgunakan wewenang" dalam Hukum Pidana, khususnya dalam tindak pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya.
- Bahwa 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 bet Materiele Strafrecht*" (Otonomi dari Hukum Pidana Materiil). 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. Disini akan diupayakan keterkaitan pengertian yang sama bunyinya antara cabang ilmu Hukum Pidana dengan cabang ilmu hukum lainnya.
- Bahwa apakah yang dimaksudkan 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. 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.
- Bahwa Ajaran tentang "*Autonomie van het Materiele Strafrecht*" diterima oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara yang selanjutnya dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung RI. No.1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 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 RI. 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 52 ayat (2) huruf b Undang-Undang No.5 Tahun 1986 (tentang Peradilan Tata Usaha Negara), yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut atau yang dikenal dengan "*detournement de pouvoir*". Memang, pengertian *detournement de pouvoir*, dalam kaitannya dengan *Freies Ermessen* ini mengalami perluasan arti berdasarkan Yurisprudensi di Perancis. Menurut Prof. Jean Rivero dan Prof. Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu:

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 tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan-peraturan lain.
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Kaidah Hukum:

Lamanya pidana yang dijatuhkan perlu disesuaikan dengan rasa keadilan bagi Terdakwa, mengingat Terdakwa tidak terbukti telah ikut menikmati hasil kejahatan tersebut dan perbuatan terdakwa dilaksanakan dalam rangka kebijaksanaan pemerintah, hanya saja dalam pelaksanaannya tidak memperhatikan prinsip kehati-hatian yang dianut oleh perbankan (*prudential banking*). Penjatuhan pidana lamanya dapat memenuhi tujuan pemidanaan yang lebih bersifat korektif dan edukatif, dengan tetap memperhatikan tujuan pemidanaan yang bersifat preventif.

2) Putusan Nomor 742 K/PID/2007

Pertimbangan hukum Majelis Kasasi terkait penyalahgunaan wewenang:

Bahwa sehubungan dengan pengertian unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam pasal 3 Undang-undang No.31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No.20 Tahun 2001, Mahkamah Agung adalah berpedoman pada putusannya tertanggal 17 Pebruari 1992, No.1340 K/Pid/1992, yang telah mengambil alih pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang pada pada pasal 52 ayat (2) huruf b Undang-undang No.5 Tahun 1986, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut atau yang dikenal dengan “*detournement de pouvoir*” *in casu* dengan tidak terbuktinya kerjasama antara para terdakwa dengan penjaga gudang berikat, Mudakir dan petugas lainnya pada Kantor Pelayanan Bea dan cukai Tipe H khusus Tanjung Priok I serta Drs. H.A.M Nurdin selaku Ketua Umum INKUD dan Y. Gordianus R. Setyo Lelono selaku Direktur Utama PT. Hexatama Finindo dalam pelaksanaan dikeluarkannya beras yang belum dibayar bea masuknya dari gudang berikat tersebut, menurut pendapat Mahkamah Agung tidak terbukti para terdakwa telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut berdasarkan Bab XII Undang-undang No.10 Tahun 1995, peraturan administrasi lainnya, dan *in casu* masing-masing telah melaksanakan tugas wewenangnya sesuai dengan Surat Keputusan pengangkatan dalam masing-masing jabatannya.

Kaidah Hukum:

Putusan bebas yang dijatuhkan adalah didasarkan tidak terbuktinya salah satu unsur tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 Undang-undang No.31 Tahun 1999 jis Undang-undang No.20 Tahun 2001 dan pasal 55 ayat 1 ke 1 KUHP dalam dakwaan Subsidair, yaitu unsur “menyalahgunakan kewenangan”.

Pada saat sekarang, norma Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dijadikan pertimbangan hukum oleh MA tersebut sudah direvisi menjadi bagian AAUPB dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Namun perkembangannya, secara eksplisit konsep penyalahgunaan wewenang ini, dinormatiskan lagi dalam UU AP. Ketentuan Pasal 17 ayat (2) UU AP mengartikan penyalahgunaan wewenang, meliputi: melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Jadi, norma ini memberi pengertian yang lebih luas atas penyalahgunaan wewenang, karena selama ini adanya perbedaan konsep antara penyalahgunaan wewenang dengan sewenang-wenang (yang di dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 diatur oleh Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c).

D. Kajian HAN terhadap Penyalahgunaan Wewenang dalam UU AP

Untuk mengurai problematika hukum berupa norma, perlu menggunakan kerangka interpretasi yang lebih komprehensif. Artinya, dalam memahami norma hukum, tidak cukup hanya menggunakan interpretasi yang tinjauannya bersifat tekstual-gramatikal. Perlu mengkontekstualisasikan norma hukum dimaksud. Tujuannya adalah agar hukum tidak lagi dianggap tertatih-tatih mengikuti permasalahan hukum kekinian yang demikian kompleks. Sarananya, dengan menggunakan kajian tafsir hukum yang berkarakter filosofis, yakni hermeneutika hukum.

Hermeneutika hukum merupakan suatu upaya untuk mengidentifikasi kondisi pemahaman manusia yang tidak dapat direduksi (*is an attempt to identify the irreducible conditions of human understanding*). Selain itu, menurut Gregory Leyh metode ini juga menjalani tugas ontologis, maksudnya tugas yang terkait dengan sebuah hubungan yang tidak akan terelakkan lagi antara teks dan pembaca, masa lalu dan masa kini, yang memungkinkan terjadi kesepemahaman (*that of accounting for the ineluctable relationships between text and reader, past and present, that allow for understanding to occur in the first place*).¹³ Artinya, hukum selalu berada dalam sebuah konfigurasi-logis, sehingga senantiasa perlu dikontekstualisasikan.

Untuk memahami penyalahgunaan wewenang dalam UU AP dari perspektif hermeneutika hukum juga harus dipahami dari aspek terbentuknya norma hukumnya sampai dengan adanya konfigurasi yang ada pasca pemberlakuannya. Oleh karenanya perlu adanya penelusuran adanya benang merah antara teks penyalahgunaan wewenang dan kontekstualitasnya.

Ketentuan Pasal 21 UU AP lebih jelasnya tertera sebagai berikut:

Ayat (1): Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

Ayat (2) : Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan.

Kedua norma tersebut, konteksnya menyesuaikan tujuan pengaturannya, yakni agar tercipta tertib administrasi pemerintahan, ada kepastian hukum, mencegah adanya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, dan memberikan

¹³ Gregory Leyh, *Legal Hermeneutics: History, Theory, And Practice*, University Of California Press, Oxford, hlm. xii

perlindungan hukum yang seimbang antara warga masyarakat dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan. Lebih lengkapnya, tujuan UU AP diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU AP. Akan tetapi, yang mempunyai relevansi dengan penegakan hukum penyalahgunaan wewenang hanya lima hal tersebut. Kelima tujuan inilah dapat dijadikan asumsi dasar dalam memahami ketentuan Pasal 21 UU AP.

Lebih lanjut, secara eksplisit dan tegas, Pasal 21 menyatakan bahwa untuk menentukan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan merupakan kewenangan lembaga peradilan (Pengadilan). Pengadilan yang dimaksud, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 18 UU AP adalah PTUN. Dengan demikian, konteks penegakan hukum dalam ketentuan pasal ini hanya penyalahgunaan wewenang yang menjadi kompetensi absolut PTUN.

Penyalahgunaan wewenang di sini berkaitan dengan apa yang namanya “jabatannya”. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU AP, yang dimaksud dengan “wewenang” adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara *letterlijk*, istilah ini dibedakan dengan “kewenangan”, yang di dalam ketentuan Pasal 1 angka 6-nya diartikan sebagai kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Meskipun secara terminologi, UU AP membedakan antara “wewenang” dan “kewenangan”, akan tetapi sejatinya sama-sama ditujukan kepada “jabatan” yang melekat pada badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya. Perbedaannya hanya pada kata “hak” pada wewenang dan “kekuasaan” pada kewenangan. Menurut penulis, perbedaan ini hanya sebatas “spesies” dan “genus” dari sebuah jabatan. “Hak” (bersifat privasi) merupakan spesies dari “kekuasaan” (bersifat lebih umum), karena wewenang dalam ketentuan ini diikuti dengan kalimat “untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Sedangkan “kekuasaan”, merupakan tindakan dalam ranah hukum publik. Hukum publik di sini, tentunya lebih luas dari sekedar penyelenggaraan pemerintahan (pemerintah dalam arti aktif). Jadi, secara teoritis “wewenang” secara spesifik masuk dalam ranah hukum administrasi negara (HAN), dan “kewenangan” lebih ekstensif lagi, yaitu masuk dalam ranah hukum kenegaraan dalam arti luas.

Perbedaan kedua pengertian tersebut (“wewenang” dan “kewenangan”), ada yang membawanya pada permasalahan ke arah “titik

singgung” antara PTUN dan PN (Pidana/Tipikor).¹⁴ Istilah penyalahgunaan kewenangan inilah yang muncul secara tekstual dalam ketentuan Pasal 3 UU Tipikor, yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

“Setiap orang yang dengan sengaja 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 Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

Ketentuan ini menjadikan penyalahgunaan wewenang (istilah dalam undang-undang Tipikor adalah penyalahgunaan kewenangan) sebagai unsur penting dalam menentukan suatu tindak pidana. Secara tekstual norma ini berkaitan dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan, karena dilanjutkan dengan kalimat “kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Meskipun UU AP dan UU Tipikor memberikan istilah yang berbeda, yaitu penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kewenangan, akan tetapi dalam tataran praktis-teoritis, maknanya tidak ada perbedaan. Sebagaimana dinyatakan oleh Guntur Hamzah, bahwa pada saat UU AP di disain tidak ada perbedaan prinsipil/substantif antara wewenang dan kewenangan, yang ada hanya perbedaan *gradual*. Perbedaan *gradual*, bahwa ketika yang melakukan kewenangan maka *addressat*-nya adalah lembaga, dan apabila yang menjalankan itu pejabat pemerintahan maka itu merupakan wewenang. Jadi, kalau ada perbedaan atau dipisahkan antara istilah wewenang dan kewenangan akan menimbulkan kontradiksi-kontradiksi.¹⁵ Dengan demikian, baik “penyalahgunaan wewenang” maupun “penyalahgunaan kewenangan”, sama-sama tindakan yang melanggar salah satu prinsip dalam hukum publik, dan secara teoritis lahir dan berkembang di rumpun HAN.

Terlepas dari adanya perbedaan istilah tersebut, yang perlu dijadikan dasar berpikir adalah lahirnya UU Tipikor ini berdasarkan konsiderannya menginginkan adanya pemberantasan korupsi, karena sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan

¹⁴ Dr. D. Andhi Nirwanto, *Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca UU AP)*, disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka HUT IKAHI Ke-62, 2015

¹⁵ Guntur Hamzah, *UUAP, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi*, Seminar Nasional Dalam Rangka HUT IKAHI Ke-62, 2015

nasional, sehingga korupsi harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Jadi, konteks penormaan Pasal 3 UU Tipikor tidak lepas dari dasar berpikir tersebut. Hal ini secara kontekstual, sejalan dengan diberlakukannya UU AP, yang di dalam Penjelasan Umumnya menyatakan bahwa undang-undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dapat disimpulkan di sini, antara UU Tipikor dan UU AP senafas dalam melakukan kontrol hukum terhadap jalannya (birokrasi) roda pemerintahan. Hanya saja, masing-masing berbeda dalam implementasi penegakan hukumnya, UU AP bergerak pada penegakan HAN, sedangkan UU Tipikor dilaksanakan dalam ranah penegakan hukum pidana (korupsi). Benang merahnya dapat dilihat juga dalam substansi pengaturan penyelenggaraan negara oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, yang di dalamnya kental mengatur hubungan antara HAN dan hukum pidana (korupsi).

Selanjutnya yang perlu dikaji adalah apakah ketentuan Pasal 21 UU AP yang mengatur penyalahgunaan wewenang, merupakan norma hukum tunggal (berdiri sendiri)? Artinya, tidak terikat dengan pasal lainnya, ataukah memang saling berkaitan dengan pasal yang berkaitan atau norma hukum berpasangan (antara primer dan sekunder). Mengingat, UU AP pada “Bagian Ketujuh”nya secara khusus membahas larangan penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu materi muatan dalam UU AP, maka dalam ketentuan Pasal 21 UU AP tersebut yang merupakan bagian dari bagian materi muatan ini, normanya tidak berdiri sendiri. Artinya ada pasal-pasal lain sebelumnya yang saling berkaitan, yakni Pasal 17 sampai dengan Pasal 20 UU AP.

Hal tersebut berdasarkan isi norma Pasal 17 dan 18 UU AP yang sifatnya norma hukum primer, yang selengkapnya Pasal 17 ayat (1) dan (2) menentukan sebagai berikut:

Ayat (1) : Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.

Ayat (2) : Larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Larangan melampaui wewenang.
- b. Larangan mencampuradukkan wewenang, dan/atau
- c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Kemudian, ketentuan Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) UU AP, menyatakan sebagai berikut:

- Ayat (1) : Badan dan/atau Pejabat dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang.
 - b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan atau
 - c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Ayat (2) : Badan dan/atau Pejabat dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- a. Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau
 - b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
- Ayat (3) : Badan dan/atau Pejabat dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- a. Tanpa dasar kewenangan, dan/atau
 - b. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan norma-norma tersebut hanya berupa patokan yang harus dipatuhi oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, sehingga perlu norma hukum lain (norma sekunder) yang mengatur tata cara penanggulangannya apabila norma primer tidak dipenuhi atau dipatuhi. Oleh karenanya berkaitan dengan ketentuan selanjutnya, yaitu Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 UU AP.

Pasal 19 ayat (1) dan (2) di sini menentukan bahwa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan itu sah atau tidak sah dan batal atau tidak batal berdasarkan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Akan tetapi, sebelum adanya permohonan ke Pengadilan, menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) tersebut, terlebih dahulu harus adanya hasil pengawasan dari aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Hasil pengawasan ini berupa:

- a. Tidak terdapat kesalahan.
- b. Terdapat kesalahan administratif, atau
- c. Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Apabila terdapat kesalahan administratif, maka berdasarkan Pasal 20 ayat (3) UU AP dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan terhadap adanya kesalahan administratif yang menimbulkan

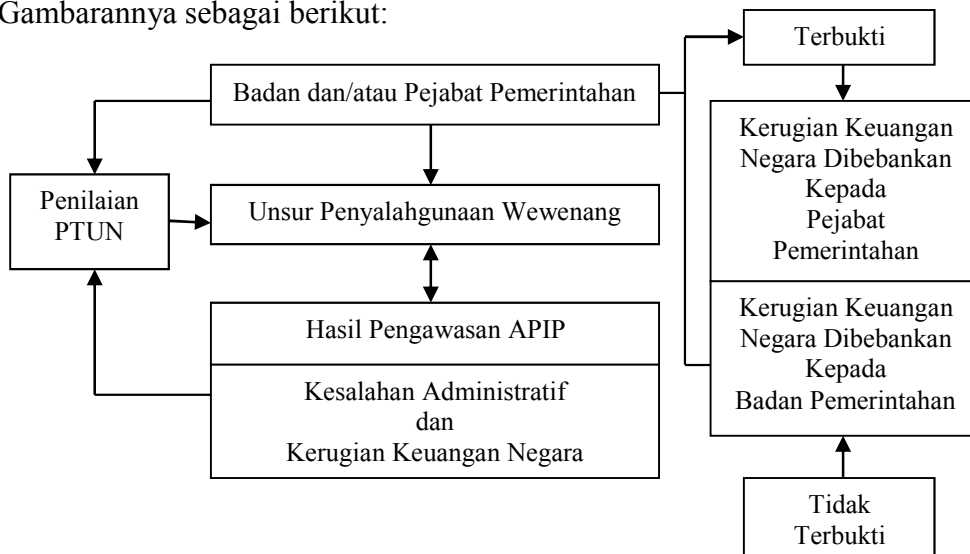
kerugian keuangan negara, Pasal 20 ayat (4)-nya menentukan adanya keharusan bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan mengembalikan kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja yang dihitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan APIP. Kemudian, apabila kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian keuangan kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan. Sebaliknya, apabila kejadian tersebut terbukti karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka pembebanan kerugian negara ditanggung oleh Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) dan (6) ketentuan ini.

Jadi, maksud ketentuan tersebut, PTUN hanya berwenang menilai unsur penyalahgunaan wewenang setelah adanya permohonan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Penilaiannya hanya sebatas kesalahan administratif Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, berupa terpenuhi atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan 18 UU AP. Itu pun setelah adanya hasil pengawasan APIP. Akan tetapi, PTUN tidak dapat menilai hasil pengawasan APIP secara keseluruhan (termasuk kerugian keuangan negara).

Dengan demikian, konteks kompetensi absolut PTUN terhadap penilaian perkara penyalahgunaan wewenang, hanya berupa pertanggungjawaban (*liability* dan *responsibility*) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atas kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Ada kemiripannya dengan teori Kranenburg dan Vegtig mengenai “*fautes personnelles*” dan “*fautes de service*”. Dimana penentuan ada atau tidaknya kesalahan secara administratif, berkonsekuensi pada tanggung jawab pribadi atau jabatan.

Perlu menjadi catatan di sini, dalam menguji penyalahgunaan wewenang pada tataran praktis (penerapan UU AP), tidak perlu mempertentangkan antara konsep secara teoritis “penyalahgunaan wewenang” dengan ketentuan Pasal 17 dan 18 UU AP. Penyalahgunaan wewenang merupakan definisi yang selalu diperdebatkan dalam ranah teori (kajian ilmiah), sehingga dalam perluasan makna penyalahgunaan wewenang dalam norma UU AP yang sudah menjadi norma harus dijalankan, karena undang-undang menurut asas legalitas adalah sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara yang berwenang (Presiden dan DPR) mengikat secara umum (tanpa terkecuali). Dengan demikian, norma dalam undang-undang tidak dapat disimpangi sebelum dicabut atau dibatalkan oleh lembaga negara yang berwenang.

Gambarannya sebagai berikut:



Untuk mengetahui siapa dan apa tupoksi lembaga APIP, dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1)-nya, disebutkan APIP terdiri dari: BPKP, Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, inspektorat Provinsi; dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Menurut ketentuan ini, secara garis besar ada 5 (lima) tugas pokok APIP, yaitu:

1. Audit, adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.
2. Review adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.
3. Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.
4. Pemantauan adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
5. Kegiatan pengawasan lainnya, antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Atas dasar uraian pemikiran tersebut, sudah jelas dan tegas apa yang menjadi objek pengujian perkara penyalahgunaan wewenang di PTUN. Jadi,

tidak ada tumpang tindih antara norma penyalahgunaan wewenang dalam UU AP dan UU Tipikor, karena masing-masing mempunyai kompetensi absolut yang berbeda. Sehingga, tidak tepat apabila PTUN menguji penyalahgunaan wewenang yang *actus reus* (tindak pidana yang dilakukan) dan *mens rea* (sikap-batin atau niatnya) kesalahan bersifat kepidanaan. Belum lagi, ketentuan Pasal 2 angka 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang PTUN Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana, termasuk yang dikecualikan atau tidak dapat digugat ke PTUN.

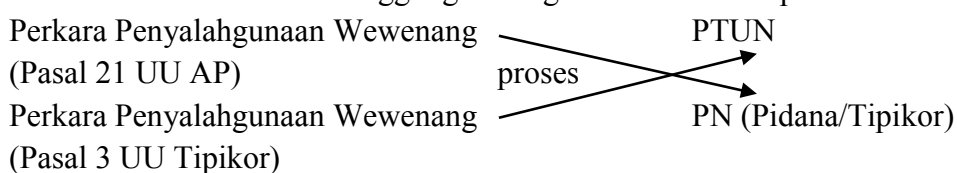
Dengan demikian, ketentuan Pasal 2 angka 4 UU PTUN ini semakin memperkokoh kewenangan PTUN dalam menguji ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang dan tidak masuk ke dalam ranah hukum pidana. Dalam memahami konteks yang demikian, sebenarnya tidak ada perbedaan yang prinsip antara norma hukum dalam Pasal 21 UU AP dengan Pasal 3 UU Tipikor. Karena, masing-masing tidak saling bersinggungan dan berjalan secara paralel. Bahkan di Perancis terhadap perkara penyalahgunaan wewenang penyelesaian secara litigasinya dapat berjalan bersamaan dan tidak saling menunggu antara PTUN dengan Peradilan Umum (pidana). Di sini, hakim TUN tidak boleh menjalankan fungsi sebagai hakim pidana. Begitu juga sebaliknya, hakim pidana tidak dapat mendudukkan dirinya sebagai hakim TUN. Kedua lembaga peradilan ini mempunyai prinsip-prinsip hukum masing-masing yang tidak saling bertentangan, akan tetapi dapat saling mengisi.¹⁶

Dapat diilustrasikan sebagai berikut:

- Pasal 21 UU AP tidak ada hubungannya dengan Pasal 3 UU Tipikor
Perkara Penyalahgunaan Wewenang proses → PTUN
(Pasal 21 UU AP)
Perkara Penyalahgunaan Wewenang proses → PN (Pidana/Tipikor)
(Pasal 3 UU Tipikor)

¹⁶ Sebagaimana yang dideskripsikan oleh Marc Clement (Hakim Pengadilan Banding TUN Lyon di Perancis) ketika berkunjung dan berdiskusi dengan Para Hakim Agung, Hakim Tinggi, dan Hakim Tingkat Pertama TUN di Mahkamah Agung pada tanggal 19 Oktober 2015.

- Pasal 21 UU AP tidak bersinggungan dengan Pasal 3 UU Tipikor



Dalam ranah hukum keduanya mempunyai asas hukum dan pengaturan tersendiri, seperti dalam hukum pidana dikenal asas “*autonomie van het materiele strafrecht*” (hak otonomi hukum pidana materiel), akan tetapi asas ini tidak boleh bertentangan atau memasuki wilayah asas hukum lainnya, misalnya asas dalam HAN. Artinya, penerapan asas hukum jangan sampai terjadi ketidakteraturan hukum (*disorder of law*), karena akan terjadi kesesatan dan kehancuran tatanan hukum sehingga hukum tidak lagi berfungsi (*chaos of law*). Akan tetapi harus dipahami secara konstruktif menuju ke arah keutuhan (tatanan) hukum, yaitu dapat saling melengkapi. Misalnya: ketentuan Pasal 3 UU Tipikor yang dalam hukum pidananya tidak memaknai istilah “penyalahgunaan kewenangan”, dapat menggunakan makna yang ada dalam ranah HAN, karena konsep penyalahgunaan wewenang atau kewenangan hanya ada dalam asas HAN.

Selanjutnya, untuk menghindari adanya perbedaan persepsi dalam implementasi ketentuan mengenai ketentuan Pasal 21 UU AP, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan MA Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (selanjutnya disebut Perma No. 4 Tahun 2015). Perma ini terbentuk dikarenakan belum adanya hukum acara yang dapat mengakomodir berlakunya ketentuan Pasal 21 UU AP, padahal berdasarkan Pasal 89 UU AP menentukan undang-undang ini berlaku pada tanggal diberlakukan, dan pemberlakuan undang-undang ini pada tanggal 17 Oktober 2014.

Hal-hal penting yang diatur dalam Perma adalah sebagai berikut:

1. Pihak Pemohon adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang kepentingannya merasa dirugikan oleh hasil pengawasan APIP.
2. PTUN baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan APIP.
3. Syarat-syarat formal yang harus ada dalam permohonan Pemohon.
4. Prosedur beracara (tata cara) permohonan.
5. Adanya jadwal sidang (*court calendar*) yang pasti.
6. Putusan PTUN hanya menyatakan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Perma No. 4 Tahun 2015 tersebut pada dasarnya mengisi kekosongan peraturan dan hanya berupa pedoman (*guidance*) atau semacam hukum formil bagi penegakan hukum materiil (UU AP) berupa penyalahgunaan wewenang di PTUN. Hanya saja, ada hal penting lainnya yang perlu diperhatikan oleh hakim TUN, yaitu karena tidak adanya pengaturan keharusan bagi pihak APIP untuk menanggapi permohonan Pemohon terhadap hasil pengawasan yang dibuat APIP, bukan berarti pihak APIP tidak dapat dimintai keterangannya. Padahal fakta-fakta dan bukti hasil pengawasan tersebut hanya pihak APIP yang dapat menjelaskannya. Hal ini juga untuk memenuhi prinsip universal yang berlaku dalam hukum formil, yaitu asas *audi at alteram partem*.

Dengan demikian, perlu ada kesepahaman dan kesepakatan bersama para penegak hukum (khususnya jajaran Peradilan TUN) dalam menerapkan Perma tersebut. Utamanya, dalam persidangan Majelis Hakim perlu memintai keterangan dari pihak APIP yang lebih mengetahui isi atau kronologis adanya hasil pengawasannya, sehingga badan dan/atau pejabat pemerintahan itu dinyatakan melakukan kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Keterangan ini untuk menggali ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dan mencari kebenaran materiil.

Selain itu, masih perlu ada penafsiran lebih lanjut mengenai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma ini yang membatasi kewenangan PTUN dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang, yaitu sebelum adanya proses pidana. Untuk memastikannya perlu ada kesepakatan, mengenai batasan proses pidana tersebut sampai mana, apakah ketika adanya pelaporan atau penyelidikan atau penyidikan. Agar tidak ada perbedaan pendapat dalam penerapan hukum acara ini.

E. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, untuk memahami perkembangan penyalahgunaan wewenang ditinjau dari perspektif HAN, kaitannya dengan UU AP dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemikiran penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) lahir dari ranah HAN. Konsep ini lahir dan berkembang di negara Prancis, kemudian diikuti oleh negara lainnya, khususnya di Eropa. Pemikiran penyalahgunaan wewenang masuk ke Indonesia melalui pemikiran HAN yang dibawa oleh ahli hukum dari Belanda. Meskipun berasal dari ranah HAN, namun demikian dalam perkembangannya ranah hukum lain dapat menggunakannya sepanjang ada relevansinya. Hukum pidana misalnya, mempunyai relevansi yang kuat dengan HAN karena

selain sama-sama dalam ranah hukum publik, juga sama-sama mengkaji jabatan dalam pemerintahan (negara).

2. Norma penyalahgunaan wewenang merupakan derivasi dari AAUPB. Kemudian norma tersebut secara eksplisit tertera dalam UU Peratun. Perkembangannya, norma tersebut secara gamblang menjadi parameter tindakan dan/atau keputusan badan dan/atau pemerintahan dalam UU AP. Dari perspektif hermeneutika hukum, teks Pasal 21 UU AP harus dipahami secara komprehensif, tidak dianggap sebagai norma tunggal yang berdiri sendiri. Selain itu, juga harus dipahami dalam perkembangan situasional dan kondisional perkembangan hukum publik (HAN), khususnya melihat aspek sosio-politik-kultural pada saat norma penyalahgunaan wewenang diberlakukan sampai dengan berfikir menuju *ius constituendum*, misalnya: diskursus pengintegrasian HAN dan Hukum Pidana atau semacam *administrative penal law*.
3. Tidak ada konflik norma antara Pasal 21 UU AP maupun Pasal 3 UU Tipikor, karena baik PTUN maupun PN (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.
4. Nilai yang terkandung dalam norma penyalahgunaan wewenang (Pasal 21 UU AP) ada dua, yaitu bersifat instrumental dan protektif. Nilai instrumental, artinya badan dan/atau pejabat pemerintahan harus menggunakan wewenangnya sesuai apa yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan dan/atau AAUPB. Sedangkan, nilai protektif lebih memberikan perlindungan hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan yang mempunyai itikad baik dalam menjalankan tupoksinya sesuai wewenangnya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan/atau AAUPB.
5. Perma No. 4 Tahun 2015 sifatnya hanya mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan (*wetvacuum*), sehingga perlu ada perubahan hukum formil (UU PTUN) setingkat undang-undang yang mengatur lebih terperinci lagi dan sesuai asas dan kaidah hukum yang universal.

Daftar Pustaka

Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, Kencana, Jakarta, 2014.

- D. Andhi Nirwanto, *Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca UU AP)*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka HUT IKAHI Ke-62, 2015.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Sinar Mas, Surabaya, 1994.
- G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer, 1999.
- Gregory Leyh, *Legal Hermeneutics: History, Theory, and Practice*, University Of California Press, Oxford.
- Guntur Hamzah, UUAP, *Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka HUT IKAHI Ke-62, 2015.
- John Bell, dkk, *Principles of French Law*, Oxford University Press, 1998.
- Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Leksbang Mediatama, Surabaya, 2009.
- SF. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia*, Disertasi Unpad, Bandung, 2001.
- Zudan Arif Fakrulloh, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka HUT IKAHI Ke-62, 2015.

