

KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENGUJIAN UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG YANG TERKAIT DENGAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Anastasia Rosita Retno Mayangsari
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
anastasiasari86@gmail.com

Sudarsono
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
sudarsono@gmail.com

Tunggul Anshari Setia Negara
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
tunggul@gmail.com

Abstrak

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah Untuk Mengkaji, mengetahui dan menganalisa rasio logis dari Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memberi wewenang kepada peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang dan implikasi wewenang PTUN dalam menguji penyalahgunaan wewenang terhadap penegakan tindak pidana korupsi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif dengan Teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan studi Pustaka. Hasil penelitian dengan metode diatas menunjukkan bahwa Rasio logis dari Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Pengawasan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sarana pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan (diskresi) oleh pejabat administrasi pemerintahan menjalankan tugas pelayanan dan implikasi hukum yang bisa timbul dari wewenang Peradilan Tata Usaha Negara menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi adalah bahwa Wewenang PTUN membawa implikasi dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi.

Kata-Kunci: kewenangan, Peradilan Tata Usaha negara, Korupsi

Abstract

The objective to be achieved in this study is to Review, know and analyze the logical ratio of Article 21 paragraph (1) of Law No. 30 of 2014 on Government Administration, which authorizes the State Administrative

judiciary to test the elements of abuse of authority and implications of ptun authority in testing abuse of authority against the enforcement of corruption crimes. The method used in this study is Normative legal research with legal material tracing techniques conducted with Pustaka studies. The results of the research with the above method show that the logical ratio of Article 21 of Law No. 30 of 2014 on Government Administration is Supervision by the State Administrative Court as a means of preventing abuse of authority in decisions and /or actions (discretion) by government administration officials carrying out service duties and legal implications that can arise from the authority of the State Administrative Court to test whether or not abuse of authority related to corruption crimes is that the Authority of state administrative judiciary carries implications in the enforcement process of corruption crimes.

Keywords: *authority, state administrative judiciary, corruption*

PENDAHULUAN

Hukum administrasi dalam praktiknya menempati posisi dominan dalam penanganan tindak pidana korupsi, oleh karena itu hakekat hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang yang tujuannya untuk melindungi individu atau masyarakat.¹

Dapat diambil kesimpulan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antara Penyelenggara Negara dan Pihak lain baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama yang bertujuan untuk meraup atau mencuri uang negara, dengan cara menyalahgunakan kewenangan atau serta memanfaatkan kewenangan yang dipunya agar dapat menguntungkan diri sendiri atau orang lain, yang berujung pada kerugian negara atau kerugian perekonomian negara.

Tindak pidana korupsi di Indonesia penyebarannya telah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya sudah memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Karena itu tindak pidana korupsi telah dianggap sebagai suatu perkara “*seriousness crime*”, kejahatan serius yang sangat mengganggu hak ekonomi dan hak sosial masyarakat dan negara dalam skala yang besar, sehingga penanganannya harus dilakukan dengan cara “*extra ordinary*

¹ Abdul Latif, Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm 2.

treatment” serta pembuktiannya membutuhkan langkah-lagkah yang serius professional dan *independen*.²

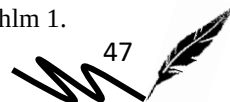
Penyelenggara negara dalam hal ini, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan dan melakukan sebagian daripada tugas negara atau alat-alat perlengkapan negara. Sehingga ketentuan makna “menyalahgunakan kewenangan” haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan pejabat swasta meskipun swasta juga memiliki jabatan, sesuai dengan apa yang diisyaratkan oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, yakni; *“Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Delik menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 20 tahun 2001 perubahan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (UU PTPK). Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam- ranah struktur keperdataan, sekalipun korupsi dapat terjadi pada ranah keperdataan melalui suap, gratifikasi dll, bertujuan melancarkan suatu kegiatan, akan tetapi ujung tombak dari tindak pidana korupsi tersebut adalah adanya penyalahgunaan wewenang/kewenangan.

Dalam proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahkan wewenang” yang dibarengi dengan menyebutkan jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktivitasnya, ia tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Acapkali ditemukan pula unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran nya.

Suatu pemikiran yang terbalik. Unsur “merugikan keuangan negara” merupakan akibat adanya pelanggaran hukum berupa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan

² Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, Thafa Medai, Yogyakarta, 2014, hlm 1.



keuangan negara' jika pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya. Dalam praktik *detournement de pouvoir* dicampur adukkan dengan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechtmatigee daad*) atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apa pun dan dibidang apa pun.

Dengan menggunakan konsep luas dan bebas ini akan mudah menjadi senjata penyalahgunaan wewenang yang lain dan justru kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret (*freies ermessen*). Konsep *detournement de pouvoir* sendiri dalam hukum administrasi tidak dimaknai sama oleh para ahli dan praktik penerapannya oleh peradilan administrasi dan pengadilan pidana (korupsi).

Di dalam praktik peradilan sering dipertukarkan/dicampuradukkan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur yang seolah-olah cacat prosedur itu in heren dengan penyalahgunaan wewenang. Sekalipun Hakim dianggap tahu hukum *Ius Curia Novit* dan juga corong undang-undang, akan tetapi dalam menentukan penyalahgunaan wewenang tersebut bukanlah domain dari Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), melainkan adalah domain dari Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana ketentuan Pasal 21 Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

Perkembangan hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi, khususnya unsur menyalahgunakan kewenangan baik dalam jabatan publik ataupun jabatan swasta dalam domain hukum keperdataan selama dapat dibuktikan perbuatan menyalahgunakan kewenangan bukan karena perbuatan yang dilakukan dalam kedudukannya sebagai pejabat publik atau pejabat swasta, tetapi karena perbuatannya sebagai perbuatan menyalahgunakan kewenangan yang juga disebut sebagai perbuatan melawan hukum baik dalam perspektif hukum publik maupun dalam hukum keperdataan.³

Undang-Undang No. 30 tahun 2014, tidak memberikan penjelasan yang eksplisit tentang penyalahgunaan wewenang, akan tetapi memberikan bentuk larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan. Sesungguhnya kewenangan atau

³ *Ibid*

wewenang memiliki kedudukan dan peranan sangat penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, sehingga dapat diartikan bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi dan penentuan sebuah tindakan *maladministrasi* yang berujung pada kerugian negara. Oleh karena itu jelas dan terang unsur menyalahgunakan wewenang ataupun Penyalahgunaan Wewenang merupakan ujung tombak dari Tindak Pidana Korupsi, sebelum penentuan Unsur merugikan keuangan negara, maka untuk itu harus diuji terlebih dahulu apakah seseorang Tersangka atau Terdakwa yang didakwa melakukan Tindak Pidana Korupsi tersebut telah melakukan penyalahgunaan wewenang.

Dengan demikian unsur “menyalahgunakan kewenangan” sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diartikan memiliki pengertian yang berbeda dengan “penyalahgunaan kewenangan” sebagaimana disebut dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atau lebih jauh lagi bahwa ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) tersebut dianggap telah mencabut kewenangan yang dimiliki penyidik dalam melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku pejabat pemerintahan yang mana seharusnya menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di Peradilan Tata Usaha Negara.⁴

Di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan, sehingga tidak serta merta harus melalui hukum pidana penyelesaiannya atau bisa dikatakan hukum pidana merupakan *ultimum remedium*. Secara yuridis pertanggung-jawaban terhadap penyalahgunaan wewenang yang melanggar hukum harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut harus sesuai dengan konsep hukum “*geen bevoegdheid zonder verant woordelijkheid or there is no authority without responsibility*” yang artinya tiada kewenangan tanpa tanggung jawab.

Disamping itu, dalam hukum pidana menganut prinsip “*personal responsibility*” yang artinya 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 responsibility*), sedangkan dalam hukum pidana berlaku prinsip pertanggungjawaban pribadi *personal responsibility*.

⁴ Varia Peradilan Tahun XXX No. 353 April 2015, hlm 28.

Dari paparan di atas, dalam hukum administrasi setiap penggunaan wewenang 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 secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang melaksanakan tugas dan atau pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum. Ketentuan pada Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah menimbulkan konflik norma dengan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Bedasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan beberapa masalah yaitu Apa rasio logis dari Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memberi wewenang kepada peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang? Dan apa implikasi hukum yang bisa timbul dari wewenang peradilan Tata Usaha Negara menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi?

PEMBAHASAN

Rasio Legis Pasal 21 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Rasio legis adalah pemikiran yang menjadi dasar filosofis atau yang terkandung di belakang undang-undang.⁵ *Black's Law Dictionary* mendefinisikan rasio legis adalah “*The reason or purpose for making a law* (alasan atau tujuan dari pembuatan suatu hukum atau aturan).⁶ Terkait rasio legis perundang-undangan, setiap negara memiliki kekhasan dalam merumuskan strategi pertahanannya yang disesuaikan dengan dengan kondisi geografis, ancaman, dan ideologi.⁷

Untuk mengetahui rasio legis sebuah undang-undang, kita dapat meneliti/mengkaji Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang, Naskah akademik Rancangan Undang-Undang dan / atau meneliti bagian “Menimbang” dari suatu undang-undang, yang kemudian dijabarkan dalam bagian “Penjelasan Umum” sebagai penelitian yang juga menggunakan pendekatan undang-undang. Berikut ini dilakukan penelaahan beberapa

⁵ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2011, hlm. 93-94.

⁶ Rasio legis adalah “*The reason or occasion of a law; the occasion of making a law. Bl. Law Tr. 3. Grotius distinguishes between “ratio” and “mens,” the meaning or intent of a law.*” Pada <http://legaldictionary.lawin.org/ratio-legis>. Diakses 25 Mei 2021.

⁷ Andi Wijayanto dalam Jerry Indrawan, *Studi Strategis dan Keamanan*, Nadi Pustaka, Depok, 2016, hlm. 185.

undang-undang yang terkait dengan isu hukum yang menjadi fokus penelitian.

Rasio legis sebagaimana telah disebutkan sebelumnya adalah alasan atau tujuan dari pembuatan suatu hukum atau aturan. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292) merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang menopang reformasi birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, menjaga hubungan aparat pemerintahan dengan warga masyarakat, dan menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Dengan demikian, Undang-Undang ini tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.

Proses formal pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) dimulai setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengirimkan Surat Presiden (Supres) No. R.04/Presiden/01/2014 tanggal 17 Januari 2014 ke Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam suratnya, Presiden menunjuk Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara-RB, sebelum tahun 2009 disebut dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (selanjutnya disebut Kementerian PAN), Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, serta Menteri Keuangan mewakili Pemerintah dalam proses pembahasan, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Tujuan utama RUU AP disusun adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan memperbaiki tata cara pengambilan keputusan, dan mencegah tindak pidana korupsi oleh aparatur pemerintahan. Dalam konteks tujuan itu, sebenarnya ide UU AP lebih dahulu dibanding UU Pelayanan Publik (disahkan menjadi UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik). Beberapa ide dasar RUU AP kemudian diambil dan dimasukkan ke dalam RUU Pelayanan Publik.⁸

Gagasan membuat RUU AP juga diperkuat hasil kajian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM. Kajian ini dilakukan sebuah tim yang diketuai Safri Nugraha, yang juga anggota tim penyusun RUU AP. Ide awalnya UU AP akan menjadi semacam induk dari Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Bahkan muncul gagasan agar UU No. 9 Tahun 2004, hasil revisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1986

⁸ Eko Prasajo, sebagai narasumber dalam Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Universitas Indonesia, 3 Februari 2016.

tentang PTUN, diperbaiki atau diubah lagi dan disesuaikan dengan UU AP. Dalam proses penyusunan draf, gagasan yang ingin menjadikan UU AP sebagai hukum materil bagi PTUN terus muncul dan kemudian dimuat dalam Naskah Akademik RUU AP.

Sebagai undang-undang payung berarti UU AP dipersiapkan sebagai undang-undang rujukan bagi Undang-Undang lain dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang akan dibuat. Misalnya, UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Pemilu. Sebagai undang-undang administrasi umum, UU AP juga menjadi rujukan bagi undang-undang administrasi khusus seperti perundang-undangan lingkungan hidup. Ini ada kaitannya dengan ruang lingkup UU AP yang memasukkan penyelenggaraan pemerintahan di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan organ lain. Itu sebabnya, dalam rancangannya UU AP tidak dipersiapkan berbicara tentang konsep sektoral, melainkan administrasi yang bersifat umum saja.

Dukungan atas kehadiran RUU AP bukan hanya dari kalangan akademisi dan hakim, tetapi juga datang dari instansi Pemerintahan. Ada beberapa alasan yang membuat UU AP penting bagi Indonesia, sebagaimana disebut dalam Naskah Akademik. *Pertama*, tugas-tugas pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya, maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. *Kedua*, selama ini para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangan mereka dengan standar yang belum sama sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan. *Ketiga*, hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban mereka dalam melakukan interaksi. *Keempat*, adanya kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan dan diberikan oleh pelaksana administrasi negara. *Kelima*, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memengaruhi cara berpikir dan cara kerja administrasi negara. Keenam, untuk menciptakan kepastian hukum pelaksanaan tugas para penyelenggara administrasi negara.

Dalam rangka memastikan badan/pejabat pemerintahan menggunakan kewenangannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan tidak melanggar persyaratan yang telah ditetapkan, maka ditetapkan pengaturan mengenai pembatasan kewenangan dari badan/pejabat pemerintahan; sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan; dan adanya larangan penyalahgunaan wewenang. Masalah ini diatur dalam Pasal 15-21 UU AP. Pembahasan pada Pasal 15-21 UU AP ini merupakan

penjelasan lebih lanjut dari implikasi penggunaan kewenangan yang diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat sebagaimana diatur pada Pasal 11-14 UU AP.

Dalam kaitannya dengan pemeriksaan penyalahgunaan wewenang, Pasal 21 UU AP menegaskan bahwa PTUN adalah lembaga peradilan yang memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa ada tidaknya dugaan penyalahgunaan wewenang. Dalam konteks kekinian, keberadaan Pasal 21 UU AP ini memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mendapat perlindungan atas keputusan atau tindakan yang dibuatnya. Karena sebelumnya, seorang pejabat yang diduga menyalahgunakan wewenang (terutama terkait korupsi) ditetapkan sebagai tersangka langsung diperiksa di peradilan umum.

Melalui Pasal 21 UU AP ini, pejabat yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada PTUN terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang telah diambil. Ketentuan pasal di atas dapat disebut sebagai payung hukum bagi pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan tindakan administrasi pemerintah. Ketentuan tersebut juga memberikan perlindungan terhadap Badan/ Pejabat TUN di dalam membuat sebuah keputusan. Hal ini tentu sesuai dengan asas *pre sumptio iustae causa* atau asas praduga sah (*rechmatig/ vermoeden van rechtmatigheid praesumptio iustae causa*), di mana dalam asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap sah (*rechmatig*) sampai ada pembatalannya. Keputusan pejabat (benar atau salah) oleh public harus dianggap benar dan segera dilaksanakan, kecuali pengadilan yang berwenang menyatakan sebaliknya.⁹

Pasal 21 UU AP juga dapat dimaknai sebagai respon atas berbagai praktik yang mengemuka belakangan ini, dimana penegak hukum dalam memeriksa dugaan penyalahgunaan wewenang seringkali langsung mengaitkannya dengan tindak pidana. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bagi pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dan atau tindakan, sehingga mengganggu kinerja pejabat yang bersangkutan.

Ketentuan dalam Pasal 15-21 UU AP ini, terutama terkait dengan penyalahgunaan wewenang harus dipedomani sebagai langkah awal untuk menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, namun tidak menghalangi penegak hukum lainnya untuk memeriksa pejabat pemerintahan. Melalui proses di PTUN, bila ternyata terjadi penyalahgunaan wewenang yang terindikasi korupsi dapat dilanjutkan ke

⁹ Fathudin, "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik: Perspektif UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Cita Hukum. Vol. II No. 1 Juni 2015, Jurnal Cita Hukum, Jakarta, hlm 20

pengadilan negeri atau peradilan tindak pidana korupsi. Dengan kata lain, proses di PTUN adalah upaya awal dan administratif, sedangkan sifat pidana itu adalah upaya terakhir. Putusan PTUN juga dapat menjadi referensi dalam perkara terkait, misalnya perkara korupsi atau pidana. Meskipun selalu ada kemungkinan, PTUN menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, namun saat perkara dibawa ke hakim pengadilan negeri digunakan pasal lain, misalnya tindak pidana penyuapan.

Ketentuan pada pasal 21 UU AP ini juga sejatinya dapat meringankan beban aparat penegak hukum seperti kepolisian, juga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dapat memohon pengujian mengenai dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, sehingga ketika PTUN menyatakan ada penyalahgunaan wewenang, maka tinggal “menjatuhkan” pidananya saja karena sudah diuji tentang penyalahgunaan wewenang dimaksud.¹⁰

Pengujian melalui PTUN ini juga merupakan salah satu mekanisme perlindungan bagi pejabat pemerintahan yang diduga menyalahgunakan wewenang yang merugikan negara. Sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUUXIV/2016 bahwa frasa “*atau orang lain atau suatu korporasi*” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor yang dianggap para pemohon sangat merugikan dan/atau potensial pasti merugikan para pemohon, yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam jabatan pemerintahan di pemerintahan daerah, tidak dapat menghindari dari tindakan mengeluarkan keputusan, khususnya penentuan pelaksanaan proyek pemerintahan, dipastikan menguntungkan orang lain atau suatu korporasi. Tidak ada perseorangan atau korporasi yang bersedia bila tidak mendatangkan keuntungan, karena mereka adalah para pengusaha yang bekerja untuk mendapatkan keuntungan. Para pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya yaitu hak untuk mendapatkan kepastian hukum, hak mendapatkan perlakuan yang sama, hak untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan rasa aman. Demikian juga kata “dapat” yang dianggap merugikan para pemohon yang selalu diliputi rasa khawatir dan tidak aman dalam mengambil kebijakan atau keputusan, karena setiap keputusan yang diambil akan selalu berisiko untuk dinyatakan sebagai kejahatan korupsi.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, yaitu dengan menyatakan dalam amar putusan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU No.

¹⁰ Santer Sitorus, Eksistensi dan Kedudukan Pengadilan Khusus dalam sistem Peradilan di Indonesia, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, Disertasi 2008, hlm 50.

20 Tahun 2001 bertentangan dengan UUD 45 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

Pada Rapat Paripurna DPR.RI dalam agenda Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan Terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan, tanggal 25-26 September 2014.¹¹ Ketua Komisi II DPR.RI Khatibul Umam Wiranu dari Fraksi Partai Demokrat pada saat menyampaikan laporan Komisi II DPR.RI dalam rangka pembicaraan tingkat II pengambilan keputusan RUU Administrasi Pemerintahan menjadi undang-undang, pada pokoknya menyatakan:

“...dengan undang-undang ini para pejabat negara, para pemerintahan tidak lagi harus ketakutan menjalankan segala tindakan yang ada di dalam sesuai undang-undang terutama dalam penggunaan wewenang badan atau pejabat pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pejabat kedepannya tidak perlu lagi ragu-ragu atas tindakannya yang sudah didasarkan atas undang-undang. Kedepan tidak ada lagi kriminalisasi kebijakan. ...diharapkan juga dengan disahkannya Rancangan UndangUndang Tentang Administrasi Pemerintahan ini dapat menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan serta membuat pejabat negara tidak punya keraguraguan di dalam mengambil kebijakan”.

Senada dengan apa yang dikemukakan oleh Khatibul Umam Wiranu dari Fraksi Partai Demokrat (PD), Agun Gunandjar Sudarsa selaku Ketua Rapat/Sidang dari Fraksi Partai Golongan Karya (GOLKAR), pada kesempatan tersebut mengatakan:

“...(pengesahan RUU Administrasi Pemerintahan menjadi UndangUndang) hasilnya luar biasa, ada diskresi dan seterusnya yang (di dalam penyampaian laporan Komisi II DPR oleh Ketua Komisi II DPR) sudah dijelaskan, merupakan kado bagi Gubernur, Bupati, Walikota yang kemarin takut disalahkan (takut dipidana dalam mengambil kebijakan) dan itu menjadi stagnasi dan mudahmudahan (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) ini bisa membingkai semua.”

Kemudian, Pendapat Akhir Pemerintah yang diwakili oleh Azwar Abubakar selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

¹¹ Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR.RI Tahun Sidang 2014-2015 Tentang Acara Pembicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan Terhadap RUU Administrasi Pemerintahan, Tanggal 25-26 September 2014 (Jakarta, 2014). Hlm. 139-145

Birokrasi dalam Rapat Paripurna DPR.RI dalam agenda Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan Terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan, mengemukakan hal-hal yang pada pokoknya yaitu:

“...salah satu tujuan utama disusunnya Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini adalah untuk mengisi kekosongan hukum yang menjadi dasar perlindungan terhadap pengambilan keputusan dan/atau tindakan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan. Rancangan undang-undang ini diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana, Dengan demikian pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan melemahkan mereka dalam melakukan inovasi dalam pemerintahan, sekaligus menjaga agar badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak mengambil keputusan dan/atau tindakan sewenang-wenang. Masyarakat terlindungi dari kesewenangwenangan dan praktek mal administrasi pejabat”;

“...dari aspek hukum administrasi negara, rancangan undangundang ini akan menjadi dasar hukum materiil sebagai pelengkap hukum formil dalam Undang-Undang PTUN. Sedangkan dalam aspek reformasi birokrasi, rancangan undang-undang ini merupakan pelengkap dari undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Tentang Kementerian Negara, UndangUndang Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagaimana tujuan reformasi birokrasi, (rancangan undang-undang administrasi pemerintahan) dapat mempercepat tercapainya tujuan reformasi birokrasi untuk menciptakan birokrasi yang bersih, kompeten, bebas korupsi dan kolusi dan nepotisme serta bebas politisasi.”

Oleh karenanya pembacaan rasio legis norma Pasal 21 Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menurut penulis dapat dimaknai sebagai kebijakan atau hal-hal yang melatar belakangi bagi pembuat atau penyusun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang bertujuan utama yaitu pertama, untuk mengisi kekosongan hukum yang menjadi dasar perlindungan terhadap pengambilan keputusan dan/atau tindakan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Dengan demikian pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan melemahkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus menjaga agar

badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak mengambil keputusan dan/atau tindakan sewenang-wenang. Masyarakat terlindungi dari kesewenang-wenangan dan praktek mal administrasi pejabat.

Implikasi Wewenang PTUN Dalam Menguji Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Penegakan Tindak Pidana Korupsi

Kompetensi PTUN menilai ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang adalah berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat pemerintahan. Wewenang yang dapat diujikan berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015, meliputi wewenang berdasarkan legalitas dan wewenang berdasarkan diskresi pemerintah. Adanya kerugian keuangan negara merupakan syarat agar dapat diteruskan ke pengujian penyalahgunaan wewenang. Tanpa ada kerugian keuangan negara, maka tidak ada kepentingan hukum Badan Pemerintahan untuk menuntut adanya unsur penyalahgunaan wewenang, sebab pengujian penyalahgunaan wewenang oleh Badan Pemerintahan tujuan akhirnya agar Pejabat Pemerintah mengembalikan kerugian keuangan negara.

Oleh karena itu, Badan Pemerintahan yang merasa memiliki kepentingan hukum dapat mengajukan permohonan adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan ke PTUN. Selama ini kerugian keuangan negara selalu dipersepsikan ada unsur tindak pidana (korupsi), atau sebaliknya setiap penyalahgunaan wewenang selalu dapat diproses pidana selama dilakukan oleh penyelenggara negara. Padahal tidak selamanya kerugian keuangan negara masuk dalam tindak pidana korupsi atau sebaliknya setiap penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara negara selalu di dalamnya ada kerugian keuangan negara.

Persepsi ini muncul karena penyalahgunaan wewenang selalu dikaitkan dengan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Delik yang dipakai oleh UU Tipikor mengenai melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan adalah delik formil. Delik formil ini dapat dilihat dari kata “dapat” yang terdapat dalam UU Tipikor tersebut. Adanya delik formil berarti kerugian keuangan negara tidak perlu dibuktikan asalkan perbuatan tersebut telah dibuktikan.

Perbedaan antara melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor membawa konsekuensi dari subjek hukumnya. Dalam UU Tipikor subjek hukum setiap orang adalah ‘orang dan korporasi’. Parameter penyalahgunaan wewenang yang digunakan dalam UU Administrasi Pemerintahan, secara konsep hukum administrasi terdapat pembaruan antara 3 (tiga) hal, yaitu melawan hukum/bertentangan



dengan peraturan perundang-undangan, mencampuradukkan wewenang, dan perbuatan sewenang-wenang. Ketiga hal ini pada prinsipnya seperti yang diungkapkan oleh Philipus M. Hadjon mengenai legalitas tindakan pemerintahan meliputi: wewenang; prosedur; dan substansi. Kemudian syarat legalitas tindakan pemerintah ini dicantumkan dalam Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan.¹²

Legalitas wewenang meliputi tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Legalitas prosedur bertumpu pada tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental (daya guna dan hasil guna). Legalitas substansi menyangkut apa dan untuk apa. Cacat apa untuk tindakan sewenang-wenang; cacat untuk apa sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang.¹³

Meskipun antara penyalahgunaan wewenang dalam Norma UU Administrasi Pemerintahan dan konsep hukum administrasi terdapat perbedaan, tidak berarti bahwa dalam pengujian penyalahgunaan wewenang yang dipakai adalah sebagaimana norma dalam undang-undang semata, tanpa memperhatikan konsep hukum administrasi. Dalam hukum administrasi, konsep penyalahgunaan wewenang dalam undang-undang ini hanya mencakup “larangan mencampuradukkan wewenang (point angka 2)” dan “bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan (point angka 2 huruf b)”, kemudian pada keduanya mempunyai arti yang sama dalam konsep hukum administrasi.

Setelah UU Administrasi Pemerintahan ini disahkan, di antara tujuan undang-undang ini yang dapat dikatakan bersinggungan dengan UU Tipikor adalah menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan. Sedangkan dalam Penjelasan Umum disebutkan, undang-undang ini menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Persinggungan antara UU Tipikor dan UU Administrasi Pemerintahan juga terjadi dalam penerapan asas *lex posteriori derogate legi priori*, yaitu dalam putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016 yang menyatakan unsur kata dapat dalam UU Tipikor

¹² Pasal 52 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Syarat sahnya keputusan meliputi: ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; dibuat sesuai prosedur; dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan.

¹³ Philipus M. Hadjon, dkk., Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 11 dan 17-19.

bertentangan dengan UUD 1945, salah satu batu uji yang dipergunakan adalah UU Administrasi Pemerintahan.

Lahirnya UU Administrasi Pemerintahan merupakan bagian wujud nyata peran pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum, tidak hanya kepada individu seperti dalam UU PTUN tetapi juga kepada Pejabat Pemerintahan. Kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara tidak serta merta berarti berujung pada tindak pidana korupsi. Bisa jadi kerugian keuangan negara adalah faktor kesalahan administratif,¹⁴ kemudian dengan adanya pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN, tidak perlu secara langsung dibawa ke ranah pengadilan tindak pidana korupsi.

konsep penyalahgunaan wewenang sering dicampuradukkan dengan konsep sewenang-wenang, melawan hukum, ataupun kebijakan. Norma yang sama juga terdapat dalam UU Administrasi Pemerintahan, penyalahgunaan wewenang ditemukan dengan norma bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sewenang-wenang, dan diskresi. Artinya, apabila Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mengajukan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang tidak hanya akan berdampak dalam Pasal 3, tetapi juga Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor. Dengan demikian, jika telah diketahui perbuatan Pejabat Pemerintahan sebagaimana dalam inti delik Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka sebagaimana pendapat Nur Basuki Minarno dan Ridwan, dakwaan yang disusun oleh Penuntut Umum baru bisa berbentuk tunggal, yaitu Pasal 3.

Menurut Supandi, bahwa Pasal 20 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan telah mencabut kewenangan penyidik dalam melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh tersangka selaku pejabat pemerintahan yang mana menurut hal tersebut seharusnya telah menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di pengadilan tata usaha negara.¹⁵ Dalam hal ini, pendapat tersebut bisa tepat, tetapi juga bisa tidak tepat. Ketidaktepatan tersebut dapat dilihat dari dasar permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang yang bersifat (wewenang) fakultatif yang diberikan kepada Badan dan/atau

¹⁴ Kesalahan administratif adalah kesalahan yang cara penyempurnaannya cukup dengan penyempurnaan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kesalahan administratif ini dapat berupa kesalahan konsideran, kesalahan redaksional, perubahan dasar pembuatan keputusan, dan/atau adanya fakta baru. Lihat Pasal 20 ayat (3) dan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁵ Supandi, Kapita Selektta Hukum Tata Usaha Negara, Cetakan Pertama, PT Alumni, Bandung, 2016, hlm. 101.



Pejabat Pemerintahan,¹⁶ sesuai Pasal 21 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan yang menggunakan unsur kata dapat bukan wajib atau harus. Apabila wewenang penyidik dicabut, maka tidak ada lagi proses penyelidikan-penyidikan dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi terkait Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.

Ketepatan pendapat Supandi ini akan terlihat apabila fungsi pengawasan dan koordinasi antara penegak hukum dengan kepala daerah/pimpinan instansi dan APIP berjalan efektif. Jika telah dilakukan pengawasan dan ada putusan PTUN yang menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang maka pejabat pemerintahan tersebut tidak dapat lagi diperiksa secara pidana, perdata, maupun administrasi. Sebaliknya bila putusan PTUN menyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka aparat penegak hukum berwenang membawanya ke ranah hukum pidana.

Oleh karena itu, adalah lebih tepat apabila penegak hukum terlebih dahulu menghormati proses hukum yang ditempuh oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk mengetahui ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang melalui pengadilan tata usaha negara sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini selain sesuai dengan prinsip perlindungan hukum kepada Pejabat pemerintahan dan ASN yang dianut dalam UU ASN, UU Pemda, dan UU Administrasi Pemerintahan, juga selaras dengan asas *prae sumptio iustae causa*, di mana suatu keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan dilindungi dengan asas tersebut yang konsekuensinya suatu keputusan dan/atau tindakan harus dianggap benar sebelum dinyatakan sebaliknya oleh adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasca disahkannya UU Administrasi Pemerintahan dapat dikatakan bahwa undang-undang ini sebagai payung hukum bagi Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan tindakan pemerintahan, baik keputusan maupun tindakan. Namun bagi aparat penegak hukum undang-undang ini justru dianggap sebaliknya karena untuk mewujudkan pengujian penyalahgunaan wewenang memerlukan serangkaian langkah-langkah administratif yang bisa dikatakan memerlukan waktu dan menghambat proses penegakan hukum.

¹⁶ Wewenang Fakultatif artinya wewenang yang tidak mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menerapkan wewenangnya. Lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Cetakan Ketujuh, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 99. Kemudian dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, berbunyi “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menilai ada atau tiada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan”.

Oleh karena itu, langkah yang tepat adalah dengan mengembalikan kepada tujuan lahirnya undang-undang itu sendiri. UU Adminisrasi Pemerintahan termasuk UU ASN dan UU Pemda salah satu tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan kepada ASN dan Pejabat Pemerintahan agar terhindar dari perbuatan yang koruptif. UU Adminisrasi Pemerintahan ini tidak hanya mengatur perlindungan dari penyalahgunaan wewenang akibat wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tetapi juga penyalahgunaan wewenang akibat diskresi yang dilakukan.

Banyaknya pejabat yang takut membelanjakan anggaran karena kekhawatiran terjadi tindakan pidana (korupsi), padahal belum tentu ada niat untuk melakukan tindak pidana korupsi, apalagi terhadap suatu diskresi yang membebani suatu anggaran. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Dian Puji N. Simatupang, bahwa sebanyak 70% (tujuh puluh persen) kasus hukum yang terjadi menyangkut kebijakan publik justru bersifat dwaling (salah kira). Salah kira ini dapat berupa: salah kira atas maksud pembuat peraturan; salah kira atas hak orang atau badan hukum lain; salah kira atas makna suatu ketentuan; dan salah kira atas wewenang sendiri.¹⁷

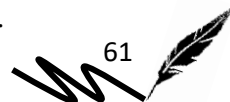
Oleh karena itu, berdasarkan asas *ultimum remidium* suatu pidana hendaknya diletakkan sebagai upaya terakhir atau sebagai asas subsidiaritas. Asas *ultimum remidium* ini dalam hukum pidana telah menjadi asas yang bersifat universal. Eddy O.S. Hiariej menyebut hukum pidana sebagai senjata pamungkas atau sarana terakhir yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan hukum, sedangkan Frank Von Litz menyebut hukum pidana sebagai substitusi dari ranah hukum lainnya.¹⁸

Tujuan dibentuknya UU Tipikor adalah terkait dengan kerugian keuangan negara yang menghambat pembangunan nasional. Penormaan pasal yang secara khusus mengatur tentang kerugian negara adalah Pasal 2 dan Pasal 3. Secara teoritik pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan dengan cara perdata, administartif, maupun pidana. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa dalam konteks kerugian keuangan negara, hendaknya upaya hukum pidana sebagai sarana *ultimum remidium*.¹⁹ Penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana korupsi selama ini telah menjadi pilihan utama dalam mengembalikan kerugian keuangan negara,

¹⁷ Dian Puji N. Simatupang, "Pengambil Kebijakan Publik Tak Dapat Dipidana", dalam Fathuddin, "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)", Jurnal Cita Hukum. Volume II, No. 1 Juni 2015, hlm. 127.

¹⁸ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cetakan Kelima, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 26-27.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 65.



karena dari hukum pidana tidak hanya keuangan negara saja yang dapat dikembalikan, tetapi pelaku pun terkena sanksi secara langsung.

Setelah disahkannya UU Administrasi Pemerintahan dapat dikatakan bahwa penegakan tindakan pidana korupsi dengan menerapkan hukum administrasi sebagai *primum remedium* mulai mendapat tempat. Bersamaan dengan asas *primum remedium*, di samping menerapkan asas *prae sumptio iustae causa* atas keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan, juga menerapkan hukum pidana sebagai sarana terakhir atau *ultimum remedium* sehingga tidak setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah selalu berakhir dengan pidana.

Penerapan sarana UU Administrasi Pemerintahan sebagai *primum remedium* juga terdapat dalam Instruksi Presiden RI No. 1 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Putusan PTUN terkait pengujian penyalahgunaan wewenang yang berkekuatan hukum tetap bersifat final dan mengikat, artinya apapun putusan PTUN harus dihormati oleh semua pihak. Apabila putusan menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang maka pejabat pemerintahan tidak bisa diperiksa secara pidana, perdata, maupun administrasi. Sebaliknya apabila putusan PTUN menyatakan ada penyalahgunaan wewenang maka aparat penegak hukum baru bisa meneruskan pada tahap selanjutnya.

Kemudian yang menjadi problem, apakah dengan telah adanya putusan PTUN yang menyatakan adanya penyalahgunaan wewenang dan telah dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara, Pejabat Pemerintahan tersebut tidak akan diproses secara pidana? Apabila dihubungkan dengan Pasal 4 UU Tipikor, bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak serta merta menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana yang bersangkutan, sebab pengembalian kerugian keuangan negara hanya sebagai faktor yang memperingankan tindak pidana itu sendiri.

Sebelumnya, Mahkamah Agung RI dalam putusan No. 1401K/Pid/1992 tanggal 29 Juni 1994, dalam salah satu pertimbangannya menyatakan bahwa, Pengadilan Tinggi Kupang dalam Putusan No. 18/Pid/1992/PT.K tanggal 25 Maret 1992 telah salah dalam menerapkan hukum, karena meskipun uang yang dipakai terdakwa tanpa hak dan melawan hukum itu telah dikembalikan, tetapi sifat melawan hukum dari perbuatan terdakwa tetap ada dan tidak hapus, dan tidak dianggap sebagai alasan pembeda atau pemaaf atas kesalahan terdakwa. Terdakwa tetap dapat dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.²⁰

²⁰ Suhendar, Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Setara Press, Jakarta, 2015, hlm. 145.

Putusan Mahkamah Agung di atas akan relevan apabila melawan hukumnya suatu tindak pidana korupsi ditafsirkan dengan sifat melawan hukum formil, yaitu sifat melawan hukum yang mengandung arti semua bagian (unsur-unsur/bestanddeel) suatu delik dalam pasal harus dipenuhi.²¹ Untuk dipidananya suatu perbuatan harus mencocokkan rumusan delik dalam suatu ketentuan tertulis dalam undang-undang pidana. Dengan demikian, tidak perlu lagi dilihat apakah perbuatan itu melawan hukum atau tidak.²²

Sebelum putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 25/PUU-XIV/2016, delik yang digunakan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 adalah delik formil, yaitu dengan mengacu pada unsur kata dapat, artinya suatu tindak pidana yang untuk dikatakan sebagai pidana tidak perlu adanya akibat tertentu, tetapi hanya cukup suatu perbuatan tersebut dilakukan oleh pelaku,²³ tetapi setelah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kedua pasal ini menjadi delik materiil karena kata dapat dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga kerugian keuangan negara tidak bisa hanya sekedar potensial semata, tetapi harus kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti jumlahnya. Dalam Putusan ini juga disebutkan bahwa untuk tetap dipidananya pelaku yang menyebabkan kerugian keuangan negara karena penyalahgunaan wewenang harus memenuhi tiga syarat, yaitu pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan perbuatan tercela.

Oleh karena dalam putusan PTUN menyatakan ada penyalahgunaan wewenang maka secara otomatis, pejabat pemerintahan wajib mengembalikan kerugian keuangan negara kepada kas negara. Kemudian dengan dikembalikannya kerugian keuangan negara, maka kerugian keuangan negara telah hilang, sehingga tinggal perbuatan penyalahgunaan wewenang tersebut. Apabila dikemudian hari dilakukan proses pidana, di satu sisi kerugian keuangan negara telah hilang karena telah dikembalikan, di sisi lain kerugian keuangan negara telah jelas dan pasti jumlahnya dan terdakwa adalah pelakunya.

Apabila terjadi kasus tersebut, jika merujuk pada pendapat Zudan Arif Fakrullah, bahwa kepada pejabat yang bersangkutan tetap dapat diproses pidana,²⁴ sedangkan menurut Guntur Hamzah, pengujian penyalahgunaan adalah salah satu cara mempermudah penegak hukum

²¹ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip ...*, *Op.Cit.*, hlm. 197.

²² *Ibid.*

²³ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi 2008, PT Rineka Cipta, Jakarta: 2008, hlm. 99.

²⁴ Zudan Arif Fakrullah, *UU Administrasi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 11.

untuk menentukan penyalahgunaan wewenang.²⁵ Kedua pendapat ini dapat dimengerti sebab penyalahgunaan wewenang adalah suatu perbuatan yang dilakukan secara sengaja, bukan faktor kealpaan dan pengalihan tujuan didasarkan atas interest pribadi yang negatif, sehingga secara dualistis ada motif pelaku yang secara jelas menunjukkan adanya penyimpangan wewenang yang mengakibatkan pelaku dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kesalahannya.

Akan tetapi, kedua pendapat di atas juga harus dimaknai seperti dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, *“kesalahan adminisratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi”*. Kemudian pada pertimbangan berikutnya, *“kerugian negara menjadi tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang”*. Adanya unsur “tidak selalu” dalam pertimbangan tersebut menandakan bahwa penyalahgunaan wewenang adalah faktor yang menyebabkan dapat terjadi atau tidaknya tindak pidana korupsi. Apabila terjadi tindak pidana korupsi maka disyaratkan tiga hal, yaitu pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan perbuatan tercela (ada interest pribadi yang negatif secara sengaja). Sebaliknya, penyalahgunaan wewenang hilang sifat tindak pidana korupsi apabila terdakwa secara materiil tidak mendapat keuntungan, tidak ada kerugian negara dan pelayanan publik berjalan dengan lancar dan baik.

Dengan demikian, pengembalian kerugian keuangan atau perekonomian negara dalam perkara korupsi dengan dihubungkan dengan pengembalian kerugian negara yang terdapat dalam UU Administrasi Pemerintahan belum dapat menjamin menghilangkan sifat suatu tindak pidana korupsi. Mahkamah Agung RI melalui Perkara No. 81/K/Kr/1973 tanggal 30 Mei 1977, dalam perkara Ir. Moch. Otjo Danaatmidja bin Danaatmadja, disebutkan bahwa seorang terdakwa tindak pidana korupsi akan bebas dari dakwaan korupsi apabila *“kerugian keuangan negara atau perkeekonomian negara tidak terbukti karena kepentingan umum dilayani dan terdakwa tidak mendapat untung”*. Kemudian pada tahun 2010, Perkara No. 591K/Pid.Sus/2010 dalam perkara Prof. Dr. Romli Atmasasmita, SH., LL.M., bahwa *“terdakwa secara materiil tidak mendapat keuntungan, tidak ada kerugian negara dan pelayanan publik berjalan dengan lancar dan baik.”*²⁶

²⁵ Guntur Hamzah, Paradigma Baru ..., *Op.Cit.*, hlm. 12.

²⁶ S.F. Marbun, Hukum ... II, *Op.Cit.*, hlm. 97.

Oleh karena itu, apabila ada pejabat pemerintahan yang telah mengembalikan kerugian keuangan negara, kemudian walaupun terjadi “kriminalisasi” atas perbuatan yang dilakukannya, maka solusi sementara yang bisa dilakukan adalah bukti pengembalian kerugian keuangan negara tersebut sebagai bukti bahwa unsur kerugian tidak lagi terpenuhi, lalu dengan melihat apakah pelayanan publik/kepentingan umum terlayani dan pejabat tersebut tidak mendapat untung atas kesalahan yang dilakukannya tersebut.

KESIMPULAN

Rasio logis dari Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang memberi wewenang kepada Peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang adalah Pengawasan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sarana pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan (diskresi) oleh pejabat administrasi pemerintahan menjalankan tugas pelayanan.

Implikasi hukum yang bisa timbul dari wewenang Peradilan Tata Usaha Negara menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi adalah bahwa Wewenang PTUN membawa implikasi dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi. dalam penegakan tindak pidana korupsi, atasan Pejabat Pemerintahan, APIP, dan Aparat Penegak Hukum (APH) harus saling koordinasi dalam melakukan tugas pengawasan dan penegakan hukum kepada pejabat pemerintahan agar tidak terjadi “balapan” perkara. Jika putusan PTUN menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang maka Pejabat Pemerintahan tersebut tidak dapat dituntut baik secara administrasi, perdata, maupun pidana. Sebaliknya, jika putusan PTUN menyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka Pejabat Pemerintahan harus mengembalikan kerugian keuangan negara, dan pengembalian kerugian keuangan negara secara normatif belum dapat menjamin bahwa Pejabat Pemerintahan akan terhindar dari proses penegakan tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, Asas-Asas Hukum Pidana, Edisi Revisi 2008, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2008.
- Andi Wijayanto dalam Jerry Indrawan, *Studi Strategis dan Keamanan*, Nadi Pustaka, Depok, 2016.
- Abdul Latif, Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi, Prenada Media Group, Jakarta, 2014

Eko Prasajo, sebagai narasumber dalam Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Universitas Indonesia, 3 Februari 2016.

Fathuddin, “Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)”, Jurnal Cita Hukum. Volume II, No. 1 Juni 2015.

Fathudin, “Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik: Perspektif UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Jurnal Cita Hukum. Vol. II No. 1 Juni 2015, Jurnal Cita Hukum, Jakarta, 2015.

Hernold Ferry Makawimbang, Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif, Thafa Medai, Yogyakarta, 2014.

Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Cetakan Ketujuh, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

Philipus M. Hadjon, dkk., Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR.RI Tahun Sidang 2014-2015 Tentang Acara Pembicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan Terhadap RUU Administrasi Pemerintahan, Tanggal 25-26 September 2014, Jakarta, 2014.

Suhendar, Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Setara Press, Jakarta, 2015.