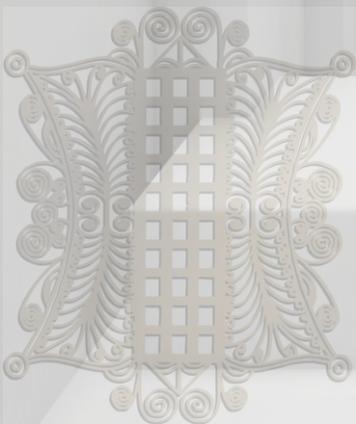


IMPLEMENTASI

UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TERKAIT PEMBERANTASAN KORUPSI



**PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
ACEH BESAR, 2019**

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
TERKAIT PEMBERANTASAN KORUPSI**

Pengarah

Ir. Faizal Adriansyah, M.Si.

Koordinator Peneliti

Said Fadhil, S.IP., M.M.

Tim Peneliti

Mirza Sahputra, S.H., M.H.

Rati Sumanti, S.Sos.

Henri Prianto Sinurat, S.IP.

Ervina Yunita, S.Si.

Husniati, S.H.

Hilma Yuniasti, S.Hi.

Desy Maritha, S.E., M.SE, M.A.

Veri Mei Hafnizal, S.H., M.H.

Ilham Khalid, S.H.

Mohd. Febrianto, S.Pd.I.

Jul Fahmi Salim, S.E., M.Si.

**PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Aceh Besar, 2019**



**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TERKAIT
PEMBERANTASAN KORUPSI**

Penyusun

Tim Peneliti

Editor

Said Fadhil

Penyunting

Tim Peneliti

ISBN 978-623-92438-0-7

Hak Cipta pada ©

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara
(Puslatbang KHAN) LAN, 2019

102 + ix hlm: 21 x 29,69 cm

Penerbit

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara
(Puslatbang KHAN)

Jl. Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar

Telp. 0651-8010900 - Fax. 0651-7552568

Website : aceh.lan.go.id

Email : puslatbang.khan@lan.go.id



SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Tata kelola pemerintahan yang baik merupakan prioritas penting pemerintahan. Hal tersebut tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 -2025 dan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025 yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan berwibawa berdasarkan hukum serta birokrasi yang profesional dan netral. Perbaikan tata kelola pemerintahan dan reformasi birokrasi merupakan salah satu kondisi yang perlu dilakukan untuk pencapaian sasaran strategis RPJPN 2005 - 2025 dan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025.

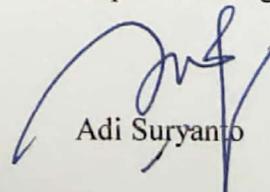
Untuk mewujudkan pencapaian tersebut pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Dalam kaca mata reformasi birokrasi, UUAP merupakan hal penting karena menjadi instrumen untuk mewujudkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam norma hukum yang bersifat mengikat, baik bagi pejabat birokrasi maupun masyarakat. UUAP ini dimaksudkan untuk mengatur perilaku pejabat birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan, terutama dalam membuat keputusan, serta relasi antara birokrasi dan masyarakat yang setara dalam pemerintahan dan pelayanan. Pada akhirnya, UUAP ini diharapkan dapat meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan memberikan kepastian hukum bagi para pejabat dalam membuat keputusan.

Sebagai salah satu lembaga pemerintah yang bertanggung jawab secara fungsional dalam bidang pengkajian dan pengembangan inovasi administrasi negara, LAN terus melakukan pengkajian dan merumuskan rekomendasi untuk pembaharuan administrasi negara di Indonesia. Permasalahan pembangunan bidang hukum yang dihadapi saat ini, antara lain adalah kondisi terlalu banyak peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*), regulasi yang tumpang tindih, inkonsistensi, multitafsir, dan disharmonisasi yang berdampak pada ketidak pastian hukum.

Melalui hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi referensi kebijakan yang memuat alternatif solusi di bidang hukum administrasi negara. Selain itu, diharapkan hasil kajian ini dapat menjadi rujukan bagi pejabat publik dan penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan kebijakan maupun mengevaluasi implementasi kebijakan.

Atas hal tersebut saya menyambut baik kajian “Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait Pemberantasan Korupsi”. Saya berharap semoga kajian ini bermanfaat bagi pembangunan dan pengembangan sistem Hukum Administrasi Negara Republik Indonesia.

Jakarta, Desember 2019
Kepala Lembaga Administrasi Negara



Adi Suryanto

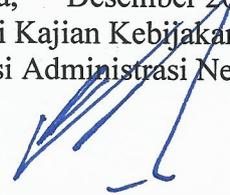
SAMBUTAN
DEPUTI KAJIAN KEBIJAKAN DAN INOVASI ADMINISTRASI NEGARA LAN

Di tengah arus tuntutan masyarakat yang menginginkan perbaikan tata kelola pemerintahan, diperlukan peraturan yang menjadi *instrument* untuk memberi jaminan dan perlindungan terhadap masyarakat dalam hal ini adalah penyelenggara pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menjawab tantangan tersebut. UUAP secara detail telah mengatur perilaku pejabat pemerintahan yang harus mengacu pada peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kajian ini memberikan rekomendasi terkait efektivitas implementasi UUAP dari unsur substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Substansi hukum fokus pada isi/materi pasal-pasal yang mengatur terkait penyalahgunaan wewenang yang masih tumpang tindih sehingga menyebabkan multitafsir, struktur hukum fokus pada *stakeholders* UUAP yang belum terlibat optimal dalam mengimplementasikan Undang-Undang tersebut, sedangkan budaya hukum fokus pada perilaku *stakeholders* UUAP dalam memahami penerapan UUAP itu sendiri.

Kajian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi *stakeholders* UUAP meliputi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam melakukan pengawasan intern, Aparat Penegak Hukum (APH) dalam menangani kasus terkait penyalahgunaan wewenang, dan Pejabat Pemerintahan dalam mengotimalkan peran melakukan sosialisasi, koordinasi dan komitmen dalam hal penegakan sanksi administratif terhadap penyalahgunaan wewenang.

Jakarta, Desember 2019
Deputi Kajian Kebijakan dan
Inovasi Administrasi Negara LAN,



Tri Widodo Wahyu Utomo

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Puslatbang KHAN dalam tahun 2019 telah menyelesaikan kajian berjudul "**Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi**". Kami memiliki harapan yang besar bahwa kajian ini dapat bermanfaat kepada semua pihak khususnya kepada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan Aparat Penegak Hukum (APH) untuk dapat dijadikan rujukan dalam penanganan kasus penyalahgunaan wewenang.

Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada APIP (BPKP, Inspektorat Jenderal KKP, Inspektorat Kementerian Dalam Negeri, Inspektorat Kementerian Kelautan dan Perikanan, Inspektorat LAN, Inspektorat Aceh dan BPKP Perwakilan Aceh), Instansi Kementerian (Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Staf Khusus Presiden Bidang Hukum), APH (Hakim, Kejaksaan, Kepolisian dan Pengacara), Pakar/Akademisi, Pemerintah Aceh, Lembaga Swadaya Masyarakat (ICW) serta narasumber dan seluruh pihak lainnya yang telah memberikan kontribusi dari awal hingga rampungnya kajian ini.

Di dalam menyusun buku kajian ini kami menyadari bahwa masih belum komprehensif dan sempurna. Kami mengharapkan masukan dan saran untuk perbaikan dan penyempurnaan kajian selanjutnya.

Aceh Besar, Desember 2019
Kepala Puslatbang KHAN



Faizal Adriansyah

DAFTAR ISI

Sambutan Kepala LAN	i
Sambutan Deputy Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara LAN.....	ii
Kata Pengantar Kepala Puslatbang KHAN LAN	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
Daftar Gambar	vii
<i>Executive Summary</i>	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan.....	5
1.3 Tujuan dan Manfaat	5
1.4 Output.....	6
1.5 Ruang Lingkup Kajian	6
1.5.1 Fokus/Substansi	6
1.5.2 Lokus	6
BAB II TINJAUAN LITERATUR.....	7
2.1 Tinjauan Konsep	7
2.1.1 Teori Negara Hukum (<i>Rechtstaat</i>).....	7
2.1.2 Teori Efektivitas Hukum	11
2.1.3 Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).....	14
2.1.4 Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pejabat Pemerintah	17
2.1.5 Hukum Administrasi Negara	19
2.1.6 Hukum Pidana.....	24
2.1.7 Pemberantasan Korupsi	29
2.2 Tinjauan Kebijakan	30
2.3 Kajian Terdahulu	32
BAB III METODE KAJIAN	35
3.1 Metode.....	35
3.2 Teknik Pengumpulan Data	35
3.3 Teknik Pengolahan Data	36
3.4 Teknik Analisis Data	37
3.5 Kerangka Pikir Kajian	37

BAB IV	IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TERKAIT PEMBERANTASAN KORUPSI.....	38
4.1	Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Pasal-Pasal Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	38
4.1.1	Substansi Hukum	38
4.1.2	Struktur Hukum	56
4.1.3	Budaya Hukum	69
4.2	Implikasi Pemberlakuan UUAP Terhadap Penanganan Kasus Penyalahgunaan Wewenang	72
4.2.1	Kasus 1 Perkara Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN Bmn	72
4.2.2	Kasus 2 Perkara Nomor 44/Pid.Sus-TPK/2018 PN-Bna	83
4.2.3	Kasus 3 Perkara Nomor 09/P/PW/ 2018/PTUN/Sby.....	87
BAB V	PENUTUP	95
5.1	Kesimpulan.....	95
5.2	Rekomendasi	96
DAFTAR PUSTAKA.....		99

DAFTAR TABEL

Tabel	Hal
4.1 Matriks Konsep “Penyalahgunaan Wewenang” dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undangan.....	55
4.2 Matriks Konsep “Kesalahan Administratif” Dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undang	56
4.3 Kapabilitas APIP.....	67
4.4 Matrik Data Analisa Kasus I: Perkara Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN Bms.....	72
4.5 Matrik Data Analisa Kasus II: Perkara Nomor 44/Pid.Sus-TPK/2018/PN BNA.....	83
4.6 Matrik Data Analisa Kasus III: Perkara Nomor 09/P/PW/2018/PTUN/Sby	87
5.1 Rekomendasi Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Paska Lahirnya UUAP antara UU Tipikor, UU ORI dan UU PTUN.....	96
5.2 Rekomendasi Program dan Langkah-Langkah Strategis Dalam Rangka Mengoptimalkan Implementasi UUAP.....	97

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Hal
3.1 Kerangka Pikir Kajian	37
5.1 Mekanisme Koordinasi Penanganan Penyalahgunaan Wewenang	96

EXECUTIVE SUMMARY

Sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera perlu secara terus menerus ditingkatkan usaha-usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Berdasarkan laporan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK, 2019, <https://www.kpk.go.id/id/statistic/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi>) mencatat dari rentang waktu 2014 hingga 2019 bahwa terdapat 34 anggota DPR dan DPRD, 164 Pejabat Kementerian dan Lembaga, 39 BUMN dan BUMD, 75 Pejabat Pemerintah Provinsi dan 227 Pejabat Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota yang terlibat kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang Dalam penyelenggaraan pemerintah yang bebas dari KKN yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum sesuai dengan amanat UUD 1945, pejabat pemerintah belum maksimal menjalankan peran, tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan wewenang diberikan.

Data diatas merepresentasikan banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan baik di daerah maupun pusat. Banyaknya jumlah pejabat pemerintah yang tertangkap KPK karena terindikasi kasus korupsi mengakibatkan ketakutan bagi pejabat pemerintahan yang mengambil berbagai macam kebijakan khususnya yang terkait dengan pengelolaan anggaran. Data dari Kementerian Keuangan (2019) mempublikasikan data bahwa dalam rentang waktu dari 2005 hingga 2014 rata-rata pertumbuhan realisasi anggaran adalah 13,7 %, sedangkan 2015-2018 hanya sebesar 7,2%.

Seperti yang diketahui bahwa yang melatarbelakangi adanya UUAP adalah untuk memastikan badan/ pejabat pemerintah menggunakan kewenangannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan untuk menghambat proses penegakan hukum pemberantasan korupsi. Kajian ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah yang mencakup 2 poin penting, yaitu:

1. Faktor-faktor yang menyebabkan implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum optimal dalam pemberantasan korupsi.
2. Implikasi pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap penanganan kasus penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara pemerintah yang mengakibatkan kerugian negara.

Kajian ini menggunakan metode normatif-empiris yang bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Data yang digunakan kajian meliputi data primer, sekunder, dan tersier. Data primer melalui wawancara (*in-depth interview*) dan diskusi terbatas dengan beberapa narasumber, yaitu sebagai berikut: Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (BPKP, Inspektorat Jenderal KKP, Inspektorat Kementerian Dalam Negeri, Inspektorat Kementerian Kelautan dan Perikanan, Inspektorat LAN, Inspektorat Aceh dan BPKP Perwakilan Aceh), Instansi Kementerian (Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Staf Khusus Presiden Bidang Hukum), APH (Hakim, Kejaksaan, Kepolisian dan Pengacara), Pakar/Akademisi, Pemerintah Aceh, Lembaga Swadaya Masyarakat (ICW).

Data sekunder meliputi studi kepustakaan terhadap berbagai pertauran perundang-undangan yang relevan. Sedangkan data tersier meliputi bahan-bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan secara lebih jauh, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya. Teknik pengolahan data dilakukan melalui 3 tahapan, yaitu: Pemeriksaan data, klasifikasi data, dan sistematisasi data. Adapun analisis data dilaksanakan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengelaborasi data secara efektif dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, sehingga didapat kesimpulan yang menjawab dan merepresentasikan kajian secara komprehensif.

Kajian ini menghasilkan beberapa kesimpulan, diantaranya masih minimnya implementasi UUAP sebagai rujukan utama bagi Badan dan / atau pejabat pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah. Masih rendahnya pemahaman, komitmen dan peran masing-masing *stakeholders*, berimplikasi pada minimnya kontribusi UUAP sebagai instrumen pencegahan tindak pidana korupsi dan pada penanganan kasus penyalahgunaan wewenang.

Melalui kajian “**Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi**” ini, diharapkan adanya peningkatan peran, kewenangan dan fungsi APIP yang diatur dalam bentuk regulasi Undang-Undang. Terkait dengan mekanisme penanganan dan jenis sanksi administratif/ hukuman disiplin terhadap penyalahgunaan wewenang, masih perlu adanya harmonisasi antara Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah 48 Tahun 2016.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Konsep negara hukum modern merupakan sebuah konsep bahwa menempatkan peran negara pada posisi yang kuat dan besar serta tindakan pemerintah berdasarkan atas hukum. Di dalam melakukan tindakan-tindakan hukum dan/atau tindakan faktual, Pejabat Pemerintah memiliki instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintahan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Termasuk di dalamnya terdapat asas-asas dan norma dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Setiap pejabat pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya berdasarkan pada perspektif tata kelola pemerintahan yang wajib melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Harapannya dengan mempedomani asas-asas tersebut setiap kebijakan yang diambil oleh pejabat publik dapat berjalan sesuai dengan koridor hukum.

Pada hakikatnya peran, tugas dan tanggungjawab pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik sangat luas dan berat. Oleh karena itu pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya memiliki berbagai macam bentuk instrumen yuridis, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya.

Menurut H.M. Soerya Respationo, salah satu tumpuan pelaksanaan penyelenggaraan negara itu ada pada birokrasi pemerintah.¹ Melalui birokrasi pemerintah tersebut diharapkan dapat memberi pelayanan yang tidak diskriminatif kepada masyarakat. Konsep tersebut sejalan dengan konsep Negara Indonesia berdasarkan hukum dan konsep Negara kesejahteraan. Dimana konsep tersebut memiliki tujuan yaitu memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang secara tegas menyebutkan tujuan tersebut.

Untuk memajukan kesejahteraan umum tersebut, pemerintah dalam penyelenggaraannya harus bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Namun, pada praktiknya pejabat pemerintah belum secara maksimal menjalankan peran, tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan wewenang yang diberikan. Hal ini terbukti dari laporan Komisi

¹ H.M. Soerya Respationo, "Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 42 No. 1 Tahun 2013, hlm. 115., sebagaimana dikutip dalam Marojahan JS Panjaitan, *Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 3 Vol. 24 Juli 2017: 431 – 447.

Pemberantasan Korupsi (KPK) yang mencatat dari rentang waktu 2014 hingga 2019 mencatat 34 Anggota DPR dan DPRD, 164 Pejabat Kementerian dan Lembaga, 39 BUMN dan BUMD, 75 Pejabat Pemerintah Provinsi dan 227 Pejabat Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota yang terlibat kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang. (<https://www.kpk.go.id/id/statistic/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi>).

Data tersebut, mengindikasikan bahwa banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan baik di daerah maupun pusat. Banyaknya jumlah pejabat pemerintahan yang tertangkap KPK karena terindikasi kasus korupsi mengakibatkan ketakutan bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil berbagai macam kebijakan khususnya yang terkait dengan pengelolaan anggaran. Akibatnya pertumbuhan realisasi anggaran menjadi lambat. Data yang dipublikasikan oleh Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa dalam rentang waktu 2005-2014 pertumbuhan realisasi anggaran rata-rata 13,7%, sedangkan dari 2015-2018 hanya sebesar rata-rata 7,2%.

Untuk mengatasi dan sekaligus mencegah terjadinya hal tersebut, maka pemerintah berusaha memberikan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). UUAP selain menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada masyarakat juga sekaligus menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara oleh pejabat pemerintahan dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Terkait dengan potensi terjadinya praktik korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, maka UUAP secara tegas telah mengatur larangan penyalahgunaan wewenang Pasal 17 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dilarang penyalahgunaan wewenang. Selanjutnya dalam ayat 2 disebutkan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. larangan melampaui wewenang; b. larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang. Sejalan dengan hal tersebut larangan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan juga terlebih dahulu telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) namun bahasa yang digunakan adalah menyalahgunakan kewenangan.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), secara tegas menyatakan: *“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,*

dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)”.

Definisi menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor dan penyalahgunaan kewenangan dalam UUAP memiliki unsur yang sama. Namun, UUAP merupakan bentuk pencegahan (preventif) sedangkan UU Tipikor merupakan upaya penindakan (represif) dan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) dalam hal penindakan tindak pidana korupsi. Kemudian dalam UUAP dan UU Tipikor membedakan pembuktian dalam hal penyalahgunaan kewenangan. Dalam UUAP harus dibuktikan unsur-unsurnya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebelum dilanjutkan ke Pengadilan Tipikor. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 21 UUAP bahwa PTUN juga berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah. Bila dilihat dari kewenangan secara atributif bahwa PTUN dan Pengadilan Tipikor berwenang memeriksa dan mengadili terkait penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan asas *lex posteriori derogate legi priori* (hukum baru dapat mengesampingkan hukum yang lama) maka lembaga yang berwenang dalam hal memeriksa dan mengadili terkait penyalahgunaan kewenangan adalah PTUN. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam hal adanya tindak pidana korupsi terkait penyalahgunaan kewenangan maka harus diuji terlebih dahulu kebenaran oleh PTUN.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PPU-XIV/2016 dalam pertimbangan hakimnya pada point (3.10.3) menyebutkan bahwa “..... dengan adanya UUAP, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintah tidak selalu dikenai UU Tipikor dan juga penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, dapat dikatakan bahwa dalam penyelesaian kerugian negara, UUAP tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*)”.

Kemudian dalam poin selanjutnya “..... dalam perkembangannya dengan lahirnya UUAP, maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dapat dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela”.

Sebagai contoh yaitu dalam putusan Pra Peradilan Nomor : 01/Pid.Pra/2016 PN Bms atas nama Pemohon Ir. Tjutjun Sunarti Rochidie, M.Si dalam kasus pengadaan bibit “*Kelapa Genjah*” dengan nilai kontrak Rp. 1.156.000.000 (Satu miliar seratus lima puluh enam juta rupiah) dengan CV. Pesona Hijau. Berdasarkan putusan tersebut dinyatakan bahwa penetapan pemohon sebagai tersangka oleh termohon (Kejaksaan) adalah tidak sah dan tidak berdasarkan hukum. Dalam salah satu pertimbangan hakim menyebutkan bahwa “dalam hukum pidana kita mengenal istilah “*ultimum remedium*”. Artinya bahwa sanksi pidana dipergunakan manakala sanksi-sanksi yang lain sudah tidak berdaya. Dengan perkataan lain dalam suatu undang-undang sanksi pidana dicantumkan sebagai sanksi yang terakhir, setelah sanksi perdata maupun sanksi administratif”.

Berdasarkan kasus tersebut diatas dapat digambarkan bahwa dalam penyidikan pihak aparat penegak hukum (Kejaksaan Negeri Banyumas) tidak memperhatikan/mengacu ketentuan yang diatur pada UUAP. Sejatinya aparat penegak hukum tidak hanya mengacu kepada UU Tipikor saja namun juga harus mengacu pada ketentuan lainnya yang berkaitan. Sehingga akan meminimalisir kesalahan-kesalahan dalam penetapan tersangka.

Pasal 20 ayat (1) UUAP yang menyebutkan bahwa pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Artinya aparat penegak hukum (APH) harus menunggu terlebih dahulu hasil pengawasan internal pemerintah. Hal tersebut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 385 ayat (3) yang menyebutkan “Aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoodinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan”

Kemudian diperkuat dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional pada instruksi keenam poin 1 yang ditujukan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu untuk “Mendahulukan proses administrasi Pemerintahan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional”

Kondisi riil yang terjadi dalam berbagai proses penindakan kasus penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan masih sangat minim yang ditangani oleh APIP, melainkan langsung berhadapan dengan Aparat Penegak Hukum (APH). Seharusnya APIP sebagai pemangku amanat UUAP yang bertugas mengawal potensi penyalahgunaan wewenang

di instansi pemerintah telah terlebih dahulu mendeteksi dan menangani berbagai kasus penyalahgunaan wewenang baik yang sifatnya administratif maupun pidana (korupsi).

Seperti yang kita ketahui bahwa semangat UUAP dibentuk yaitu untuk memastikan badan/pejabat pemerintah menggunakan kewenangannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan untuk menghambat proses penegakan hukum pemberantasan korupsi. Berdasarkan permasalahan tersebut, kajian ini mengangkat judul **“Kajian Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi”**.

1.2 Permasalahan

1. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum optimal dalam pemberantasan korupsi?
2. Bagaimana implikasi pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap penanganan kasus penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara pemerintah yang mengakibatkan kerugian negara?

1.3 Tujuan dan Manfaat

Adapun tujuan kajian berdasarkan permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum optimal terkait pemberantasan korupsi;
2. Mengetahui implikasi pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap penanganan kasus penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara pemerintah yang mengakibatkan kerugian negara.

Adapun manfaat kajian meliputi manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis yaitu untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya serta hukum administrasi negara dan hukum pidana pada khususnya. Sedangkan manfaat praktis yaitu dapat menjadi rujukan Aparat Pengawas Intern Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum dalam menangani kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah serta menjadi pedoman bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya.

1.4 Output

1. Rekomendasi kebijakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi oleh pejabat pemerintah pasca lahirnya UUAP.
2. Rekomendasi terhadap penguatan peran para pihak pemangku kepentingan (Aparat Pengawas Intern Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum) terkait implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

1.5 Ruang Lingkup Kajian

1.5.1 Fokus/Substansi

Fokus atau substansi kajian ini meliputi:

1. Analisis terhadap faktor-faktor yang menyebabkan implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum optimal terkait pemberantasan korupsi;
2. Analisis peran para pihak pemangku kepentingan (Aparat Pengawas Intern Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum) terkait implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya dalam penanganan perkara penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.

1.5.2 Lokus

Kajian ini dilakukan di lingkungan pemerintah pusat (Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Non Struktural), pemerintah daerah dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

BAB II TINJAUAN LITERATUR

2.1 Tinjauan Konsep

2.1.1 Teori Negara Hukum (*Rechtstaat*)

Plato telah menggagas tentang negara hukum melalui konsep *Nomoi*, embrio ini digagas dalam bentuk karya tulisnya yang ketiga. Melalui *Nomoi*, Plato menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik². Penyelenggaraan negara berdasarkan asas-asas hukum akan menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang. Negara hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum³. Sehingga negara mempunyai batasan-batasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsep negara hukum ini sejalan dengan pendapat Bothling yang menyatakan bahwa “*de staat, waarin de wilsvriheid van gezagsdragers is beperket door grezen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum)⁴. Konsep Negara Hukum juga termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinyatakan melalui Pasal 4 ayat (1), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Negara hukum kerap dipautkan dengan konstitusi negara dalam perkembangannya. Hal ini terutama dalam hal pengaturan dan penegasan pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara. Keberadaan konstitusi dalam suatu negara adalah mutlak (*conditio sine quanon*), karena tujuan dari kehadiran konstitusi adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Istilah Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* dan *rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan *rule the of law* bertumpu ada sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* menurut Frderick Julius Stahl adalah :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada teori trias politica;
3. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig van bestuur*);
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*).

² Nurul Qamar, 2013. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta Timur. Hal. 24.

³ Bahder Johan Nasution, 2013. Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia. Bandung: Mandar Maju.

⁴ Nurul Qamar, 2013. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi. Jakarta: Sinar Grafika.

Adapun konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*).
2. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).
3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).⁵

a. Sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law System*)

Terdapat tiga karakteristik dalam sistem *Civil Law*, yaitu adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada presiden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan bersifat inquisitorial. Karakteristik utama yang menjadi dasar sistem Hukum *Civil Law* adalah hukum memperoleh kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi. Karakteristik dasar ini dianut mengingat bahan nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum. Kepastian hukum hanya dapat diwujudkan kalau tindakan-tindakan hukum manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan-peraturan hukum tertulis.⁶

Karakteristik kedua pada sistem *Civil law* tidak dapat dilepaskan dari ajaran pemisahan kekuasaan yang mengilhami terjadinya Revolusi Perancis. Paul Scholten mengungkapkan maksud sesungguhnya pengorganisasian organ-organ negara Belanda adalah adanya pemisahan kekuasaan pembuatan undang-undang, kekuasaan peradilan, dan sistem kasasi adalah tidak dimungkinkannya kekuasaan yang satu mencampuri urusan kekuasaan lainnya. Negara penganut sistem *civil law* memberi keleluasaan yang besar bagi hakim untuk memutuskan perkara tanpa perlu meneladani putusan putusan hakim terdahulu. Undang undang yang disusun oleh parlemen merupakan aturan yang menjadi pegangan hakim.

Karakteristik ketiga dalam *civil law system* adalah sebagai digunakannya sistem inquisitorial seperti yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman. Dalam sistem ini disebutkan bahwa hakim mempunyai peranan yang besar dalam mengarahkan dan memutuskan perkara; hakim aktif dalam menemukan fakta dan cermat dalam menilai alat bukti. Menurut Friedman, hakim di dalam sistem hukum *civil law* berusaha untuk mendapatkan gambaran lengkap dari peristiwa yang dihadapinya sejak awal. Sistem ini mengandalkan profesionalisme dan kejujuran hakim⁷.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hlm 30

⁶ Fajar Nurhardianto, *Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*, Jurnal TAPIs Vol. 2011 No. 1 Januari-Juni, 2015 Hlm. 34-46.

⁷ Jeremias Lemek, 2007, *Mencari Keadilan: Padangan Kritis terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Galang Press, Hlm. 45

Bentuk bentuk sumber hukum dalam arti formal dalam sistem hukum *Civil law* berupa peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan dan yurisprudensi. Peraturan perundang-undangan merupakan rujukan utama dalam sistem negara *civil law*, dan negara penganut sistem *civil law* menempatkan konstitusi sebagai hirarki tertinggi, dan semua negara tersebut memiliki konstitusi tertulis.

Terdapat kelebihan dan kekurangan dalam pengadopsian hukum ini. Kelebihannya adalah hampir semua aspek kehidupan masyarakat serta sengketa-sengketa yang terjadi telah tersedia undang-undang/hukum tertulis, sehingga kasus yang timbul di tengah masyarakat mendapat jaminan kepastian hukum dalam proses penyelesaiannya. Sedangkan kekurangannya adalah, kasus yang ada di tengah masyarakat terkadang belum ada rujukan peraturan perundang-undangannya dan tidak dapat diselesaikan di pengadilan. Hukum tersebut tidak bersifat dinamis dan penerapannya bersifat kaku, karena fungsi hakim yang hanya sebagai pengabdian undang-undang tidak memiliki kewenangan untuk menjustifikasi nilai keadilan yang sesungguhnya.⁸

b. Sistem Hukum Anglo Saxon (*Common Law System*)

Sistem Hukum Anglo Saxon atau yang sering disebut *common law system* merupakan sistem hukum yang berasal dari Inggris yang kemudian tersebar di Amerika Serikat dan negara-negara bekas jajahannya. Sejak abad ke- 8 sering dipakai untuk menyebut penduduk Britania Raya, yakni bangsa Germania yang berasal dari suku-suku Anglia, Saks dan Yut. Konon pada Tahun 00 M mereka menyeberang dari Jerman Timur dan Skandinavia Selatan untuk menaklukkan bangsa Kelt, lantas mendirikan 7 kerajaan kecil yang disebut Heptarchi. Mereka dinasranikan antaran 596-655 M.

Sistem hukum ini merupakan sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem hukum ini lebih cenderung mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamis masyarakat. Pembentukan hukum melalui lembaga peradilan dengan sistem jurisprudensi dianggap lebih baik agar hukum selalu sejalan dengan rasa keadilan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat secara nyata. Sistem hukum Anglo Saxon diterapkan Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (Kecuali Provinsi Quebec) dan Amerika Serikat (walaupun negara bagian Louisiana mempergunakan sistem hukum ini bersamaan dengan sistem Hukum Eropa kontinental Napoleon). Beberapa negara di Asia mengadopsi sistem hukum ini secara berdampingan dengan hukum adat dan hukum agama.⁹

⁸ Soerojo Wignjodipoero, 1983, Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat, Jakarta, Gunung Agung, hlm 27-31.

⁹ Handoyo, Heru Cipto, Hukum Tata Negara Indonesia. Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2009 Hlm.58

Dalam sistem hukum ini, yang menjadi sumber hukum adalah putusan hakim/pengadilan, yang memiliki fungsi dan peranan paling penting. Hakim tidak hanya berperan sebagai pihak yang memberi justifikasi peraturan-peraturan saja, tetapi juga membentuk tatanan kehidupan masyarakat. Sistem hukum ini menganut doktrin yang dikenal dengan *doctrine of precedent*, yang menjelaskan bahwa dalam memutuskan suatu perkara, seorang hakim harus menjadikan putusannya sebagai dasar pada prinsip hukum yang sudah ada dan putusan hakim lain sebelumnya yang juga berhubungan (preseden).

Anglo Saxon juga memiliki kekurangan dan kelebihan dalam penerapannya. Kelebihannya adalah, karena *Anglo Saxon* diterapkan secara tidak tertulis, maka lebih fleksibel dan bisa mengikuti perkembangan zaman dan masyarakat. Sedangkan kelemahan yang dimiliki adalah unsur kepastian hukum yang kurang terjamin dan kurangnya dasar hukum yang dimiliki tidak tertulis, sehingga tidak menjamin penyelesaian permasalahan di masyarakat.

Perbedaan Sistem Hukum Eropa Kontinental dan Sistem Hukum *Anglo Saxon* antara lain adalah:

1. Sistem hukum Eropa kontinental mengenal sistem pengadilan administrasi, sedangkan sistem hukum *anglo saxon* hanya mengenal satu peradilan untuk semua jenis perkara.
2. Sistem hukum Eropa kontinental menjadi modern karena pengkajian yang dilakukan oleh perguruan tinggi sedangkan sistem *Anglo saxon* dikembangkan melalui praktek prosedur hukum.
3. Hukum menurut sistem hukum Eropa Kontinental adalah suatu *Sollen* bulan *Sein* sedang menurut sistem hukum *anglo saxon* adalah kenyataan yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat.
4. Penemuan kaidah dijadikan pedoman dalam pengambilan keputusan atau penyelesaian sengketa, jadi bersifat konsep atau menurut sistem hukum eropa kontinental sedang penemuan kaidah secara kongkrit langsung digunakan untuk penyelesaian perkara menurut sistem hukum *anglo saxon*.
5. Pada sistem hukum Eropa Kontinental tidak dibutuhkan lembaga untuk mengoreksi kaidah sedangkan pada sistem hukum *anglo saxon* dibutuhkan suatu lembaga untuk mengoreksi, yaitu lembaga *equality*. Lembaga ini memberi kemungkinan untuk melakukan elaborasi terhadap kaidah-kaidah yang ada.
6. Pada sistem hukum Eropa Kontinental dikenal dengan adanya kodifikasi hukum sedangkan pada sistem hukum *anglo saxon* tidak ada kodifikasi.
7. Keputusan hakim yang lalu (*yurisprudensi*) pada sistem hukum eropa kontinental tidak dianggap sebagai kaidah atau sumber hukum sedang pada sistem hukum *anglo*

saxon keputusan hakim terdahulu terhadap jenis perkara yang sama mutlak harus diikuti.

8. Pada sistem hukum Eropa kontinental pandangan hakim tentang hukum adalah lebih tidak teknis, tidak terisolasi dengan kasus tertentu sedang pada sistem hukum *anglo saxon* pandangan hakim lebih teknis dan tertuju pada kasus tertentu.
9. Pada sistem hukum eropa kontinental bangunan hukum, sistem hukum dan kategorisasi hukum didasarkan pada hukum tentang kewajiban sedang pada sistem hukum *anglo saxon* kategorisasi fundamental tidak dikenal. Pada sistem hukum eropa kontinental strukturnya terbuka untuk perubahan sedang pada sistem hukum *anglo saxon* berlandaskan pada kaidah yang sangat kongkrit.

2.1.2 Teori Efektivitas Hukum

Undang-Undang dalam penerapannya sering diabaikan, sehingga aturan tersebut tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya suatu peraturan perundang-undangan dapat disebabkan karena Undang-Undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten atau masyarakatnya tidak mendukung dari pelaksanaan peraturan tersebut. Apabila Undang-Undang itu dilaksanakan dengan baik maka Undang-Undang tersebut dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi Undang-Undangnya jelas dan dalam penerapannya tidak perlu melakukan penafsiran, aparatnya menegakan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut mendukungnya.

Hukum sebagai salah satu kaidah hidup antar pribadi berfungsi sebagai pedoman atau patokan yang bersifat membatasi atau membatasi para warga masyarakat dalam bersikap tindak, khususnya yang menyangkut aspek hidup antar pribadi. Dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum.¹⁰

Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.¹¹

¹⁰ Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Jakarta Rajawali Pers, 1982, hlm. 115.

¹¹ Achmad Ali, Menguak Teori Hukum(Legal Theory) dan Teori Peradilan(Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang((legisprudence), Jakarta: Kencana, 2009. Hlm. 298

Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Dapat juga disebabkan oleh kepatuhan masyarakat kepada hukum karena ada unsur memaksa dari hukum. Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.¹² Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.¹³

Istilah teori efektifitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *Effectiveness of the Legal Theory*, bahasa Belanda disebut dengan *Effectiviteit van de Juridische Theorie*, bahasa Jermannya yaitu *Wirksamkeit der Rechtlichen Theorie*. Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektifitas hukum, efektifitas hukum adalah apakah orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.¹⁴

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut¹⁵ :

1. Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.
2. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.
3. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu:

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hal. 284.

¹³ *Ibid*

¹⁴ Hans Kelsen. 2006. Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Bandung. Penerbit Nusa Media. Hlm. 39

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Bandung, Alumni, 1985 hlm. 45

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum (pihak yang membuat dan yang menerapkan hukum);
3. Faktor sasaran atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan.¹⁶

Ahmad Ali berpendapat, bahwa pada umumnya ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektifitas hukum tersebut untuk ditaati atau tidak ditaati yaitu faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu perundang undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran dari para penegak hukum baik dalam menjalankan tugas dan menjalankan isi dari Undang-Undang tersebut.¹⁷

Faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Hal ini disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

Untuk berjalan secara efektif hukum harus diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang memiliki kewenangan di dalam masyarakat. Peraturan yang dibuat bukan oleh lembaga atau pejabat dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Putusan-putusan tersebut ditujukan untuk mengatasi dan mengatur masyarakat.¹⁸

Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan, adalah 3 unsur yang saling berhubungan. Seiring orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua hal itu sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu sangat menentukan atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat.¹⁹

Lawrence M Friedman mengemukakan 3 unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.²⁰

1. Pengertian struktur hukum terdiri dari :

¹⁶ Soerjono Soekamto. *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT Raja Grafindo Persada. 2008. Hlm. 8

¹⁷ Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum Dan Teori Keadilan*. Jakarta. Kencana. 2010. Hlm 375

¹⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), 258.

¹⁹ Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm 191.

- a. Unsur jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya.
 - b. Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya.
 - c. Bagaimana badan legislatif ditata.
2. Pengertian substansi meliputi :
 - a. Aturan norma dan perilaku masyarakat dalam sistem hukum tersebut.
 - b. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan.
 3. Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum dan hukum.

2.1.3 Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Bachsan Mustafa mendefinisikan asas hukum sebagai suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum, termasuk juga sebagai dasar kaidah hukum tata pemerintahan. Istilah kaidah mengacu pada ketentuan-ketentuan tentang tingkah laku dan perilaku manusia dalam kehidupannya dengan manusia lainnya. Kata Umum berarti sesuatu yang bersifat menyeluruh dan mencakup hal-hal yang bersifat mendasar dan diterima sebagai prinsip oleh masyarakat umum. Kata pemerintahan juga disebut juga sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang undang Nomor 5 Tahun 1986, menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Mengutip Cekli (2018), Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mendefinisikan Aparat pemerintah mengemban dua fungsi pokok:

1. Fungsi memerintah (*bestuursfunctie*), bila fungsi ini tidak dijalankan, begitu pula dengan roda pemerintahan.
2. Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*), yaitu sebagai fungsi pendukung dan penunjang dalam mendukung kesejahteraan masyarakat.

Dalam perkembangannya, sesuai dengan ketentuan pasal 52 ayat 20 UUAP 2014 tentang syarat sahnya keputusan pemerintah, menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya untuk melakukan perbuatan-perbuatan dan mengeluarkan keputusan. Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa syarat sahnya keputusan pemerintahan adalah: “Keputusan TUN dapat dinyatakan sah, apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan AUPB”.

Pakar hukum, Indroharto disebut Asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) dan mengartikannya sebagai asas yang khusus berlaku di Bidang Administrasi pemerintahan

dan menjadi bagian dari asas-asas hukum umum dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintah. Pada awalnya AAUPL merupakan asas hukum yang tidak tertulis sehingga FH. Van der Burg dan GJM Cartigny mendefinisikan AAUPL (AUPB) sebagai asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan badan atau Pejabat Administrasi Negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh Hakim Administrasi.²¹

Van der Burg dalam pemaparan, di hadapan perhimpunan Tata Usaha Negeri Belanda pada tahun 1952, mendefinisikan AUPB sebagai tendensi-tendensi (kecenderungan) etik, yang menjadi dasar hukum Tata Usaha Negara, baik yang tertulis, maupun tidak, termasuk praktik pemerintahan dan dapat diketahui pula bahwa asas-asas itu sebagian dapat diturunkan dari hukum dan praktik pemerintahan dan dapat diketahui pula bahwa asas-asas itu sebagian dapat diturunkan dari hukum dan praktik, sedangkan untuk sebagian besar bukti (jelas atau nyata) langsung mendesak.

Dalam literatur hukum administrasi, asas legalitas (*wetmatigheid*) mensyaratkan bahwa organ-organ pemerintahan beroperasi atau bertindak berdasarkan hukum²². Menurut John Alder, poin penting dari definisi *rule of law* adalah pemerintahan berdasarkan hukum, yang berarti pelaksanaan pemerintahan berdasarkan peraturan hukum umum yang dibuat dan diumumkan oleh badan pembuat undang-undang (badan legislatif). Berdasarkan asas legalitas, setiap kewenangan publik mensyaratkan dasar hukumnya.²³

Joseph N. Andreas menyatakan bahwa asas legalitas mewajibkan semua tindakan pemerintah harus sesuai dengan aturan seperti misalnya tidak dilakukan dengan sewenang-wenang dan prinsip-prinsip kewajaran.²⁴ Lebih jauh lagi, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa asas legalitas merupakan syarat utama yang berlaku di negara hukum, yaitu semua tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan secara sah dan tertulis, termasuk tindakan yang bersifat administratif.²⁵

Menurut Maartje Verhoeven dan Rob Widdershoven, asas legalitas memegang tiga peranan penting, yaitu sebagai berikut:

1. Legitimasi, yaitu asas legalitas menjamin bahwa suatu aturan di mana individu harus tunduk hanya dapat diterima jika sesuai dengan prosedur dalam badan perwakilan

²¹ Olden Bidara, "Asas – asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Teori dan Praktek Pemerintahan", dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), *Ibid.*, hlm. 80.

²² A.W Bradley dan K.D Ewing op.cit, Hlm 100

²³ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, 5th edition, (Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2005) hlm 129-130

²⁴ Joseph N. Andreas, *the principle of legality in Namibian Administrative Law under the Supremacy of the constitution: A comparison Analysis*

²⁵ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqe I), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 128.

rakyat. Dengan cara yang demikian, asas legalitas menjamin ketaatan terhadap prinsip demokrasi.

2. Atribusi, yaitu fungsi asas legalitas terkait dengan penunjukan badan yang berwenang, sejak badan-badan tersebut hanya dapat memiliki wewenang jika undang-undang memberikannya. Lebih dari itu, asas legalitas melindungi warga negara ketika badan-badan yang diberikan berwenang melaksanakan kewenangannya yang itu terkait dengannya.
3. Regulasi, yaitu asas legalitas sebagai pengatur pelaksanaan wewenang pemerintahan. Asas legalitas menetapkan batas-batas pelaksanaan wewenang, terutama dalam undang-undang yang terkait dengan wewenang. Selain itu, hak-hak dasar dan prinsip-prinsip hukum umum juga membatasi pelaksanaan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintahan, sebagai pencegahan tindakan sewenang-wenang.

Pasal 10 UUAP menyebutkan asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas:

1. Kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Kemanfaatan, yaitu manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu yang satu dengan yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; kepentingan manusia dan ekosistemnya; kepentingan pria dan wanita.
3. Ketidakberpihakan, yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. Kecermatan, yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan, yang dimaksud dengan asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau Pejabat

Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.

6. Keterbukaan, yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. Kepentingan umum yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Pelayanan yang baik, yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.4 Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Pemerintah

Menurut hukum tata negara, badan/ atau organ administratif adalah setiap orang dan setiap dewan / *college* yang memegang suatu kekuasaan umum. Utrecht juga mengemukakan bahwa jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).²⁶

Jabatan sendiri merupakan subjek hukum (*persoon*), yakni pendukung hak dan kewajiban dalam hukum tata negara. Harul Al Rasid mengklasifikasikan jabatan menjadi 3 kategori:

1. Jabatan tunggal, yaitu yang hanya diisi atau diwakili oleh satu orang pemangku jabatan.
2. Jabatan ganda, yaitu jabatan di mana terdapat pengganti (*substituut*) yang setiap waktu berhak mewakili jabatan secara penuh, misalnya panitera pengganti.
3. Jabatan majemuk, yaitu jabatan yang berupa dewan (*college*) misalnya Dewan Perwakilan Rakyat, di mana terdapat sejumlah pejabat yang mewakili jabatan secara bersama-sama. Pada jabatan majemuk, soal pengambilan keputusan tidak dilakukan oleh satu orang pejabat, tetapi oleh semua pejabat secara bekerja sama, yang ditetapkan di dalam peraturan tata tertib dari jabatan majemuk yang bersangkutan.²⁷

²⁶ Utrecht, op. Cit, halaman 200

²⁷ Harun Al Rasid , Masalah Pengisian Jabatan Presiden Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993, Disertasi (Jakarta: program Pascasarjana Universitas Indonesia , 1993) Hlm 20

Perbuatan melanggar (*onrechtmatige daad*) dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (1954), bermakna memerangi, menyalahi, menentang. Menurut H. Ujang Abdullah (2004) pendefinisian perbuatan melawan hukum mengalami perubahan dalam tiga periode sebagai berikut:

1. Periode sebelum tahun 1838, yaitu belum terbentuknya kodifikasi *Burgerijk Wetboek* (BW), sehingga pelaksanaan perlindungan hukum terhadap perbuatan melawan hukum belum jelas dan belum terarah.
2. Periode antara tahun 1838-1919, yaitu periode telah terbentuknya kodifikasi BW, sehingga berlakulah ketentuan pasal 1401 BW yang sama dengan ketentuan 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perbuatan melawan hukum didefinisikan sebagai berbuat sesuatu (aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (pasif) yang merugikan orang lain baik yang disengaja maupun yang merupakan kelalaian sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pasal 1366 KUH Perdata.
3. Periode setelah tahun 1919, merupakan dasar dan permulaan definisi baru perbuatan melawan hukum dan sekaligus merupakan koreksi terhadap paham kodifikasi yang sempit dan ajaran legisme yang hanya memandang aturan tertulis atau kebiasaan yang diakui tertulis sebagai hukum. Menurut literatur, definisi perbuatan melawan hukum tidak hanya meliputi perbuatan yang bertentangan dengan pasal-pasal dalam perundang-undangan yang berlaku tetapi termasuk juga perbuatan yang melanggar kepatutan dalam masyarakat.²⁸

Dalam Pengadilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kewenangan memeriksa dan menyelesaikan sengketa perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige Overheids Daad*), meliputi:

1. Badan/ jabatan instansi resmi pemerintah, yaitu dari kementerian pusat, pemerintah daerah, pemerintah kabupaten,/ kota hingga Pemerintahan Kelurahan dan juga instansi-instansi resmi pemerintah yang berada di lingkungan eksekutif.
2. Badan/ Jabatan semi pemerintah, yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik daerah (BUMD) dan lain-lain.
3. Badan/ Jabatan Swasta yang melaksanakan urusan Pemerintahan, yaitu yayasan yang bergerak di bidang yang seharusnya menjadi kewajiban pemerintah akan tetapi dilaksanakan oleh swasta, seperti Perguruan Tinggi, Rumah Sakit, Universitas dll.

2.1.5 Hukum Administrasi Negara

a. Kewenangan

²⁸ H. Ujang Abdullah, SH, M. Si., Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa.

Istilah wewenang atau kewenangan dalam Bahasa Inggris kerap disebut sebagai “*authority*” atau dalam Bahasa Belanda disebut dengan “*bevoegdheid*”. Berdasarkan *Black’s Law Dictionary*, *authority* diartikan sebagai “*Legal Power, a right command or to act, the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public dutie*” (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk memenuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).²⁹ Secara teoritis, wewenang merupakan istilah yang lazim dikenal dan digunakan dalam hukum administrasi, bahkan dalam kepustakaan Hukum Administrasi Belanda, masalah wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari Hukum Administrasi karena obyek Hukum Administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*) dalam konteks hukum publik).³⁰ Dalam banyak literatur, istilah “wewenang” banyak dipersamakan dengan istilah “kewenangan”.

Ditinjau dari sudut Bahasa hukum, wewenang berbeda halnya dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak bertindak/berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang secara yuridis pada hakikatnya hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Kewenangan pemerintah di Indonesia bersumber pada peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui tiga cara seperti sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

1. Atribusi

Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:

- a) Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
- b) Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
- c) Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

²⁹ Nur Basuki Winamno. 2008. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: aksabang Mediatama.

³⁰ Philipus M. Hadjon, dkk. 2012. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi Cetakan Kedua*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi.

Delegasi yang telah diberikan oleh pemberi delegasi dapat dicabut berdasarkan asas “*contrarius actus*”. Artinya bahwa badan/pejabat yang menerbitkan suatu “keputusan” maka badan/pejabat itu juga yang mencabut/membatalkannya. Hal ini juga sejalan dengan Pasal 13 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah bahwa dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.

3. Mandat

Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara yuridis membedakan definisi wewenang dengan kewenangan. Wewenang didefinisikan sebagai “hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah”. Sementara kewenangan merupakan sebutan dari kewenangan pemerintahan yang dimaksudkan sebagai “kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

b. Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Negara selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.³¹ Konsep penyalahgunaan wewenang

³¹ Philipus M. Hadjon, 2012. dkk., *op.cit*, hlm. 21-22.

kali pertama muncul di Prancis sebagai dasar pengujian Lembaga Peradilan Administrasi Negara terhadap tindakan pemerintahan dan dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari “*de principes generaux du broit*”.

Penyalahgunaan kewenangan karena jabatan di Indonesia secara yuridis diatur melalui Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membedakan antara “Penyalahgunaan Wewenang” dan “Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan”.

Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa penyalahgunaan kewenangan berkaitan dengan jabatan yang dimiliki oleh seorang pejabat publik (menyalahgunakan kewenangan karena jabatan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan 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)”.

Berdasarkan Pasal 3 Undang Undang Tindak Pidana Korupsi, subjek hukum tindak pidana adalah setiap orang (individu) atau institusi/Lembaga. Akan tetapi mengingat bahwa institusi/Lembaga sebagai *rechtsperson* tidak mungkin mempunyai kedudukan dalam jabatan seperti *natuurlijke person*, maka Tindak pidana korupsi dalam aturan ini hanya dapat dikaitkan dengan orang perseorangan yaitu aparatur negara atau pejabat publik. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan kewenangan dari Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) huruf (a), huruf (b), huruf (c), huruf (d) dan huruf (e) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

c. Sanksi Administrasi

Polisi, jaksa, dan hakim merupakan aparatur pemerintah dalam upaya penegakan hukum. Selain dari unsur-unsur tersebut, pejabat pemerintahan juga turut berperan dalam penegakan hukum. Pejabat pemerintahan menggunakan instrumen pengawasan dan sanksi administrasi dalam penegakan hukum. Pengawasan adalah sarana preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran, sementara sanksi administrasi menjadi instrumen represif untuk menghukum pelanggar atau menghentikan pelanggaran dan memulihkan akibat dari pelanggaran tersebut.³²

³² Efendi A'an dan Freddy Poernomo.2017. *Hukum Administrasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.

Menurut van Wick/W. Konijnenbelt, sanksi administrasi itu merupakan sarana kekuasaan hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan/pejabat tata usaha negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak menaati norma-norma hukum tata usaha negara.³³ Philipus M. Hadjon, dkk menyatakan bahwa perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri, sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada pelanggar dengan memberikan hukuman berupa nestapa.³⁴ Demikian halnya aparaturnya harus taat menjalankan kewajiban dan larangan terhadap aturan yang berlaku, sehingga dimungkinkan sebuah efektivitas sanksi administratif yang diberikan sebagai bentuk pembinaan aparaturnya. Tentunya pembinaan aparaturnya yang sesuai dengan harapan pemerintah dan hukum yang bersifat pasti dan mengikat.

Sanksi administrasi ditetapkan oleh badan/pejabat pemerintahan, oleh karena itu menurut Carolyn Abbot penegakan hukum dengan instrumen sanksi administrasi memiliki dua keuntungan dibandingkan sanksi lainnya. *Pertama*, proses pelaksanaan sanksi administrasi memerlukan sumber daya yang lebih sedikit dibandingkan penegakan hukum pidana karena proses penetapan dan pelaksanaannya tidak membutuhkan waktu yang Panjang. Sehingga opsi penegakan sanksi administrasi menjadi efektif dari segi biaya. *Kedua*, sanksi administrasi tidak dibebankan melalui proses peradilan, tetapi oleh pejabat khusus yang lebih mengenal kerangka peraturan perundang-undangan, proses teknologi dan pendekatan ilmiah yang relevan dengan pengaturan operasional oleh entitas-entitas dan keadaan personal pelanggar.³⁵

Sanksi administrasi berdasarkan sifatnya dibedakan menjadi sanksi restorasi (*restoration sanction/reparation sanction*) dan sanksi yang menghukum (*punitive sanction*). Sanksi restorasi adalah sanksi yang bertujuan untuk memulihkan keadaan yang sah menurut hukum seperti semula sebelum terjadi pelanggaran (*the restoration of the lawful situation*).³⁶ Sanksi menghukum tujuan utamanya adalah memberikan hukuman.³⁷ *Punitive sanction* lebih dimaksudkan untuk menghukum pelanggar dibandingkan memulihkan pada keadaan yang sah menurut hukum seperti semula sebelum terjadi pelanggaran. Sanksi ini sama dengan sanksi

³³ Indroharto. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Dalam Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

³⁴ Hadjon, Philipus M, Martosoewignjo, R.S.S, Basah, Sjachran, Manan, Bagir Laica Marzuki, J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buurnen, F.A.M. Stroink, 2002, Cet.VIII, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

³⁵ Carolyn Abbot. 2009. *Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

³⁶ Karianne Albers. 2005. *The Fundamental Duty to Enforce Judicial Lawmaking or A General Rechtsstaat Principle*. Dalam E. Stroink dan E. van der Linded (ed), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*. Antwerpen Oxford: Intersentia.

³⁷ *Ibid*

denda berdasarkan hukum pidana, perbedaannya adalah sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan.³⁸

Sesuai dengan asas legalitas, sanksi administrasi tidak akan dijatuhkan kecuali jika pelanggaran dan sanksi telah ditetapkan dalam ketentuan undang-undang yang berlaku sebelum terjadinya tindakan pelanggaran. Terdapat bermacam sanksi administrasi, antara lain:

1. Paksaan Pemerintah (*bestuursdwang*)

Paksaan pemerintah adalah tindakan nyata oleh badan pemerintahan (misalnya pemerintah daerah) terhadap tindakan yang melanggar hukum. Paksaan pemerintahan seperti Ijin Mendirikan Bangunan. Paksaan pemerintahan merupakan kewenangan untuk memperbaiki keadaan yang melanggar hukum.³⁹ *Bestuursdwang* merupakan kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi yang lainnya.

2. Uang Paksa (*dwangsom*)

Berdasarkan hukum administrasi, warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah dapat dikenai uang paksa sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan. Uang paksa merupakan hukuman atau denda dengan jumlah sesuai dengan syarat yang tertera dalam perjanjian. Uang paksa berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.

3. Denda Administrasi (*administratief boete*)

Denda administrasi berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi dalam pengenaan denda administrasi baik tertulis maupun tidak tertulis.⁴⁰

4. Penghentian Sementara dan Pencabutan Izin

Pemerintah harus mengkaji secara cermat fakta pelanggaran hukum dalam menjatuhkan sanksi. Pada dasarnya pelanggaran dibedakan menjadi pelanggaran yang tidak bersifat substansial dan pelanggaran yang bersifat substansial. Perlakuan

³⁸ *Ibid*

³⁹ Vught, A.J.C de Moor-van dan B.W.N. de Waard. 2006. *Administrative Law*. Dalam Jeroen Chrous, Piet-Hein Gerver, dan Ewoud Hondius (ed), *Introduction to Dutch Law*, Fourth Revised Edition. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

⁴⁰ Ivan Fauzani Raharja. 2014. *Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*. Jakarta: Jurnal Hukum Inovatif Volume VII No. II)

penjatuhan sanksi terhadap kedua pelanggaran ini dapat menjadi tidak sama. Berpijak pada sifat pelanggarannya maka penetapan pemberian sanksi paksaan pemerintahan maka:

- a. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial, Pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*). Pemerintah masih dapat melakukan legalisasi dengan memaksa masyarakat untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan.
- b. Terhadap pelanggaran yang bersifat substansial, Pemerintah dapat langsung menerapkan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*).

2.1.6 Hukum Pidana

Keberadaan hukum menjadi alat untuk mengatur kehidupan manusia sehingga tercipta ketentraman dan ketertiban. Setiap pelanggaran dalam kehidupan bermasyarakat akan diancam dengan sanksi pidana maupun sanksi perdata. Ancaman sanksi-sanksi tersebut bertujuan untuk memberikan efek jera bagi pelanggarnya. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan hukum pidana materiel yang berisikan tentang tingkah laku yang diancam dengan pidana, siapa yang dapat dipidana dan berbagai macam pidana yang dapat dijatuhkan⁴¹. Dengan perkataan lain bahwa KUHP sebagai hukum pidana materiel berisikan norma dan sanksi hukum pidana serta ketentuan-ketentuan umum yang membatasi, memperluas atau mejelaskan norma dan pidana tersebut⁴².

Menurut Wirjono Projodikoro hukum pidana adalah peraturan hukum mengenai pidana, pidana diartikan sebagai hal yang dipidanakan, yaitu oleh instansi yang berkuasa dilimpahkan kepada seorang oknum sebagai hal yang tidak enak dirasakannya dan juga hal yang tidak sehari-hari dilimpahkan⁴³. Sementara menurut J.M. van Bemmelen (dalam Masruchin Ruba'i), hukum pidana terdiri atas tindak pidana yang disebut berturut-turut, peraturan umum yang dapat diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan itu, dan pidana yang diancam terhadap perbuatan-perbuatan itu⁴⁴. Menurut Moeljanto (dalam Masruchin Ruba'i), hukum pidana adalah sebagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

⁴¹ Kasiyanto, Agus. 2018. Teori dan Praktik Sistem Peradilan Tipikor Terpadu di Indonesia. Jakarta: Prenamedia Group.

⁴² Wirjono Projodikoro, 2008. Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia. Bandung: Refika Aditama.

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ Masruchin Ruba'i. 2014. Buku Ajar Hukum Pidana. Malang: Banyumedia.

- 1) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut (Sumber pokoknya Buku II dan III KUHP).
- 2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang diancamkan. (Sumber pokoknya Buku I KUHP).
- 3) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut (Sumber utamanya KUHAP).⁴⁵

Menurut Sianturi, hukum pidana adalah sebagian dari hukum positif yang berlaku di suatu negara dengan memperhatikan waktu, tempat, dan bagian penduduk, yang memuat dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan mengenai tindakan larangan atau tindakan kekerasan dan kepada pelanggarnya diancam dengan pidana. Menentukan pula bilamana dalam hal apa pelaku pelanggaran tersebut dipertanggungjawabkan, serta ketentuan-ketentuan mengenai hal dan cara penyidikan, penuntutan, penjatuhan pidana, dan pelaksanaan pidana demi tegaknya hukum yang bertitik berat kepada keadilan. Perumusan hukum pidana mencakup juga hukum pidana adat, yang bertujuan mengadakan keseimbangan di antara berbagai kepentingan atau keadilan.

a. Pidana dan Pidanaan

Pidana adalah reaksi atas delik yang diwujudkan dalam bentuk kenestapaan yang sengaja ditimpakan kepada pembuat delik (perbuatan pidana) oleh negara⁴⁶. Menurut Soedarto (dalam Moelyatno) pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu⁴⁷. Hal ini sejalan dengan pendapat Roeslan Saleh (dalam Moelyatno) yang mendefinisikan pidana adalah reaksi atas delik dan ini berwujud nestapa yang sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu⁴⁸. Secara yuridis pidana diatur pada Pasal 10 KUHP yang menyebutkan pidana terdiri atas:⁴⁹

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Kasiyanto, Agus. 2018. Teori dan Praktik Sistem Peradilan Tipikor Terpadu di Indonesia. Jakarta: Prenamedia Group.

⁴⁷ Moelyatno, 1993. Asas-Asas Hukum Pidana. Bandung: Rineka Cipta.

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ KUHP Pasal 10.

1. Pidana Pokok

a) Pidana Mati;

Pasal 11 KUHP menyatakan bahwa “pidana mati dijalankan oleh algojo di tempat gantungan pada leher terpidana kemudian menjatuhkan papan tempat terpidana berdiri”. Penerapan tindak pidana yang diancam pidana mati bagi pelanggaran terhadap Pasal 104 KUHP, Pasal 111 ayat (2) KUHP, Pasal 124 ayat (3) KUHP, Pasal 140 ayat (4) KUHP, Pasal 340 KUHP, Pasal 365 ayat (4) KUHP, Pasal 444 KUHP, Pasal 479 ayat (2) KUHP, dan Pasal 368 ayat (2) KUHP, pasal 2 ayat (2) UU No.31 tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU NO’20 Tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

b) Pidana Penjara;

Pidana penjara adalah pidana utama dari pidana kehilangan kemerdekaan, dan pidana penjara ini dapat dijatuhkan untuk seumur hidup atau untuk sementara waktu⁵⁰

c) Kurungan;

Pidana kurungan pada dasarnya menyerupai pidana penjara, perampasan kemerdekaan berlaku pada kedua pidana tersebut. Hanya saja pidana kurungan jangka waktunya lebih ringan dibandingkan dengan pidana penjara.

d) Denda.

Pidana denda adalah kewajiban seseorang yang telah dijatuhi pidana denda tersebut oleh Hakim/Pengadilan untuk membayar sejumlah uang tertentu oleh karena ia telah melakukan suatu perbuatan yang dapat dipidana.⁵¹

2. Pidana Tambahan

a) Pencabutan hak-hak tertentu;

b) Perampasan barang-barang tertentu; dan

c) Pengumuman putusan hakimujuan pemidanaan.

Menurut Hermin Hadiati Koeswati bahwa ketentuan pidana ini berbeda dengan ketentuan bagi penjatuhan pidana pokok, ketentuan tersebut adalah:⁵²

- 1) Pidana tambahan hanya dapat dijatuhkan di samping pidana pokok. Artinya pidana tambahan tidak boleh dijatuhkan sebagai pidana satu-satunya.

⁵⁰ Setiady Tolib. 2010. Pokok-Pokok Hukum Penitensier Indonesia. Bandung: Alfabeta.

⁵¹ Lamintang. Hukum Penitensier Indonesia. Bandung: Amico, 1988.

⁵² Hermin Hadiati Asas-Asas Hukum Pidana. Ujung Pandang: Lembaga Percetakan dan Penerbitan Universitas Muslim Indonesia, 1995.

- 2) Pidana tambahan hanya dapat dijatuhkan apabila di dalam rumusan suatu perbuatan pidana dinyatakan dengan tegas sebagai ancaman, ini berarti bahwa pidana tambahan tidak diancamkan.
- 3) Pada setiap jenis perbuatan pidana, akan tetapi hanya diancamkan kepada beberapa perbuatan pidana tertentu.
- 4) Walaupun diancamkan secara tegas di dalam perumusan suatu perbuatan pidana tertentu, namun sifat pidana tambahan ini adalah fakultatif. Artinya, diserahkan kepada hakim untuk menjatuhkannya atau tidak.

Pemidanaan merupakan tahap penetapan sanksi dan juga tahap pemberian sanksi dalam hukum pidana. Kata “pidana” pada umumnya diartikan sebagai hukum, sedangkan “pemidanaan” diartikan sebagai penghukuman.

b. Pemidanaan dalam tipikor (Pengertian Korupsi)

Pemidanaan memerlukan tujuan untuk mengetahui sifat dasar dari hukum pidana. Problematik dalam sifat pidana adalah melindungi kepentingan tetapi dengan menyerang kepentingan (*rechtsguterschutzdurch rechtsguterverletzung*)⁵³. Berbagai pemikiran muncul mengenai manfaat pidana, beberapa teori dan konsep yang hadir terkait pemidanaan antara lain⁵⁴:

1. Teori Retributif (*Retribution Theory*)

Teori Retributif (*Retribution Theory*) atau Teori Pembalasan Pidana penjara yang dikenal di Indonesia sekarang ini terdapat dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang merupakan wujud dari berbagai teori yang menyakini akan manfaat dari suatu hukuman sebagai suatu derita yang sengaja diberikan kepada pelaku tindak pidana ternyata mempunyai manfaat yang berbeda-beda.

2. Teori Pencegahan kejahatan (*Deterrence Theory*)

Teori Pencegahan Menjatuhkan hukuman sebagai upaya membuat jera guna mencegah terulangnya kembali tindak kejahatan merupakan ide dasar dari *deterrence* (pencegahan kejahatan), maksudnya tujuan hukuman tersebut sebagai sarana pencegahan.

3. Teori Rehabilitasi (*Rehabilitation Theory*)

Teori rehabilitasi dijatuhkannya hukuman kepada pelaku kejahatan, bukan saja dilihat sebagai suatu balasan atas perbuatan yang merugikan atau penjeraan semata, tetapi ada suatu kegunaan tertentu yaitu dalam pelaksanaannya bukan pidana badan, tetapi pidana hilang kemerdekaan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penempatan

⁵³ Purnomo, Bambang. 1982. Hukum Pidana. Yogyakarta: Liberty.

⁵⁴ Panjaitan, Petrus Irwan dan Samuel Kikilaitety. 2007. Pidana Penjara Mau Kemana. Jakarta: CV. Indhill Co.

seseorang disuatu tempat tertentu dengan maksud membatasi kemerdekaan seseorang, maka tujuannya adalah memperbaiki pelaku kejahatan agar dapat berperilaku sewajarnya dan pantas dengan menanamkan norma-norma yang berlaku di masyarakat, atau dapat juga dikatakan dijatuhinya hukuman untuk seseorang pelaku tindak kejahatan bertujuan untuk merehabilitasi perilakunya.

4. Teori *Abolitionis*

Adanya gerakan abolisionis, yaitu ketidakpuasan terhadap hasil yang dicapai dari adanya sanksi berupa pidana penjara, ternyata mendorong suatu gerakan yang membentuk masyarakat yang bebas, dengan cara menghapus pidana penjara sebagai refleksi pemikiran *punitive*. Sedangkan menurut Gregorius Aryadi, kelompok abolisionis tersebut ingin menghapus hukum pidana, karena tidak layak lagi dipertahankan dalam masyarakat beradab, di samping karena dipandang kurang efektif untuk pencegahan kejahatan dalam masyarakat.

Tujuan pemidanaan harus sesuai dengan politik hukum pidana dimana harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kesejahteraan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dengan memperhatikan kepentingan masyarakat/negara, korban, dan pelaku⁵⁵.

c. Menyalahgunakan kewenangan

Kewenangan merupakan suatu kebijakan yang diberikan suatu pejabat ke pejabat lainnya dengan bertujuan untuk menjalankan pekerjaannya dengan kewenangan yang dimiliki pejabat tersebut. Sehingga pejabat tersebut melakukan penyimpangan dari kewenangannya. Penyalahgunaan kewenangan menurut Hukum Administrasi terbagi menjadi:⁵⁶

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan pejabat yang menyimpang dari tujuan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain, akan tetapi tindakannya tersebut untuk kepentingan umum.
3. Menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

⁵⁵ M. Sholehuddin. Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System & Implementasinya. Jakarta: Rajawali Pers, 2004.

⁵⁶ Willy. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta Timur: Sinar Grafika. 2013

2.1.7 Pemberantasan Korupsi

Istilah korupsi berasal dari bahasa Latin yaitu *corruption* atau *corrupts* yang disalin ke berbagai Bahasa. Korupsi dalam Bahasa Inggris adalah *corruption*, sedangkan dalam Bahasa Belanda adalah *corruptive*. Indonesia mengadopsi dari Bahasa Belanda *corruptive* menjadi korupsi. Korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeruk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara. Jadi korupsi demi keuntungan pribadi, salah urus dari kekuasaan, demi keuntungan pribadi, salah urus terhadap sumber-sumber kekayaan negara dengan menggunakan wewenang dan kekuatan-kekuatan formal (misalnya dengan alasan hukum dan kekuatan senjata) untuk memperkaya diri sendiri.⁵⁷ Berdasarkan pada disiplin ilmu, korupsi dapat dipandang melalui berbagai aspek. Benveniste sebagaimana disadur oleh Ermansyah mengemukakan bahwa korupsi didefinisikan berdasarkan 4 (empat) jenis sebagai berikut:

- a) *Discretionary corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi.
- b) *Illegal corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu.
- c) *Mercenary corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.
- d) *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi *illegal* maupun *discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok.⁵⁸

Korupsi merupakan perbuatan kejahatan yang merusak. Hal ini disebabkan karena korupsi berkaitan dengan moral, sifat dan keadaan yang merusak jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah. Korupsi merupakan proses dari penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian. Korupsi dapat disebabkan oleh faktor ekonomi dan politik serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan di bawah kekuasaan jabatannya. Korupsi juga merupakan unsur dari pelanggaran hukum pidana. Oleh karena hal tersebut, Pemerintah Indonesia sangat gencar dalam memerangi praktik-praktik tindak pidana korupsi.

Tindak pidana adalah salah kelakuan yang diancam oleh peraturan perundang-undangan, jadi suatu kelakuan yang pada umumnya dilarang diancam dengan pidana.⁵⁹ Tindak pidana korupsi merupakan tindakan atau kegiatan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri maupun kelompok dimana kegiatan tersebut melanggar hukum karena telah merugikan bangsa dan negara. Di Indonesia tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang Nomor

⁵⁷ Kartini Kartono. *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2003

⁵⁸ Ermansyah Djaja. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008

⁵⁹ Tri Andrisman. *Hukum Pidana*. Bandar Lampung: Universitas Lampung. 2007

31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2.2 Tinjauan Kebijakan

Setelah amandemen ke-3 disebutkan bahwa pada pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini mungkin disebabkan pada masa Orde Baru kekuasaan banyak diselewengkan, sehingga dengan penambahan pasal ini, maka semua rakyat Indonesia, tanpa melihat statusnya, harus mampu berbuat dengan kesiapan bertanggung jawab di hadapan hukum yang berlaku di Indonesia.

Selain itu, dengan lahirnya UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) tentunya membawa harapan baru terhadap upaya reformasi birokrasi sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan. UUAP ini meniscayakan adanya pengaturan yang jelas terhadap tertib administrasi pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan seperti mengatur tentang kewenangan, jenis-jenis keputusan, sistem dan model pengujian keputusan, sanksi administratif dan lainnya. Dalam konteks penegakan hukum terhadap penyelenggaraan pemerintah, maka UUAP ini juga menjadi landasan baru bagi Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengkaji sengketa Tata Usaha Negara. UUAP ini akan mempermudah bagi hakim-hakim di PTUN dalam menguji sebuah sengketa administrasi karena dapat menjadi hukum materiil dalam sebuah pengujian Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam naskah akademik UUAP disebutkan bahwa UUAP, tersebut dibutuhkan untuk memberikan dasar hukum terhadap segala tindakan, perilaku, kewenangan hak dan kewajiban dari setiap administrator negara dalam menjalankan tugas sehari-hari melayani masyarakat. Karena selama ini hal-hal tersebut belum diatur secara lengkap dalam suatu undang-undang yang khusus diadakan untuk itu. Sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 hanya mengatur hukum acara (hukum formil) apabila terjadi sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat administrasi negara. Dalam praktiknya di Peradilan Tata Usaha Negara seringkali ditemui hakim mengalami kesulitan apabila berhadapan dengan perkara yang hukum materilnya tidak diatur dalam UU PTUN, sehingga jalan keluar yang diambil adalah hakim mendasarkan pada pendapat para ahli (doktrin) atau yurisprudensi.

Dalam implementasi ketentuan yang diatur dalam UUAP, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan sebagai aturan pelaksana dari UUAP. PP 48 Tahun

2016 ini mengatur tentang pemberian sanksi administratif kepada pejabat pemerintah dalam tiga kategori yaitu sanksi ringan, sedang, dan berat.

Salah satu elemen yang diatur dalam UUAP ini adalah terkait dengan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi pemerintah. Tujuan dan produk formal dari sebuah administrasi pemerintahan adalah keputusan administrasi yang memuat mengenai hak dan kewajiban yang diperoleh oleh individu atau anggota masyarakat lainnya dalam satu administrasi pemerintahan. Keputusan tersebut dapat berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Setiap KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara menggambarkan relasi pemerintah dengan warganya. Sehingga titik singgung antara kepentingan warga dan pemerintah dalam konteks administrasi senantiasa bermuara pada terbit dan berlakunya KTUN. Sebagai negara hukum, setiap KTUN yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara dapat dipersoalkan atau digugat apabila merugikan kepentingan seseorang atau badan hukum perdata. Sebelum disahkannya UUAP, konsepsi tentang KTUN beserta kriterianya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 ayat 10 mengatur bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Berdasarkan pasal 1 ayat 10 tersebut, maka konstruksi sengketa administrasi/ tata usaha negara setidaknya memiliki 3 elemen yakni adanya orang/ Badan Hukum Perdata, Pejabat TUN di Pusat maupun di Daerah, dan adanya KTUN yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi tentang definisi KTUN mengalami perubahan signifikan setelah disahkannya UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. UU ini secara signifikan memperluas makna Keputusan TUN yang dapat dilihat dalam 2 pasal dalam UUAP yaitu pasal 1 ayat 7 dalam pasal ini definisi sebuah KTUN menggunakan 3 kriteria saja yaitu berupa ketetapan tertulis oleh Badan atau Pejabat Pemerintah dan ketetapan tersebut dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Serta pada pasal 87 yang memiliki pemaknaan yakni penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual, keputusan Badan/ Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggaraan negara lainnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB, bersifat final, keputusan berpotensi menimbulkan akibat hukum dan keputusan berlaku bagi masyarakat.

Selanjutnya memahami Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang perubahan UU No.

31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, adapun alasan diadakannya perubahan terhadap undang-undang tersebut dapat diketahui dari konsideran butir b UU No. 20 Tahun 2001 tentang perubahan UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi yaitu untuk menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum, memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat serta perlakuan secara adil dalam pemberantasan tipikor. Pada prinsipnya tipikor sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang tersebut tidak hanya mengandung dua unsur yaitu penyalahgunaan jabatan dan mengayakan orang lain/ diri sendiri/ korporasi tetapi lebih dari itu diantaranya delik korupsi yang merupakan memperkaya diri sendiri/ orang lain/ korporasi, delik korupsi yang menyalahgunakan wewenang atau jabatan dengan maksud menguntungkan diri sendiri/orang lain/korporasi, delik penyuaipan dan gratifikasi, delik perbuatan curang dan penggelapan, delik percobaan, pemufakatan jahat dan pembantuan terhadap tipikor.

Terkait larangan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam UUAP dan UU Tipikor, hal tersebut juga diatur dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 385 mengatur terkait koordinasi antara Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penegak Hukum (APH) terkait pengaduan masyarakat dalam hal dugaan penyalahgunaan wewenang. Sebagai peraturan pelaksana dari UU 23 Tahun 2014, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dalam Pasal 25 juga mengatur terkait koordinasi antara APIP dan APH atas dugaan penyimpangan yang dilaporkan oleh masyarakat.

Peran APIP semakin diperkuat setelah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah dalam hal independensi APIP sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11B yang berbunyi “Dalam hal terdapat potensi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugiaan keuangan negara/daerah,inspektorat daerah provinsi melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) huruf c tanpa menunggu penugasan dari gubernur dan/atau menteri”.

2.3 Kajian Terdahulu

Simanjuntak dalam penelitiannya yang berjudul “Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut UUAP”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep penyalahgunaan wewenang dengan sewenang-wenang adalah dua hal yang berbeda dalam perbuatan melanggar hukum administrasi. Adapun dalam Undang Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP), Penyalahgunaan wewenang terdiri dari: (1) melampaui wewenang, (2) mencampuradukkan wewenang, (3) bertindak sewenang-wenang. Lingkup pengujian penyalahgunaan kewenangan menurut pasal 21 UUAP yaitu penyalahgunaan wewenang yang

menyangkut keuangan negara. Oleh karena itu, penyalahgunaan wewenang lebih sempit dibandingkan dengan hukum administrasi akan tetapi parameterinya dalam hukum pidana lebih luas dibandingkan hukum administrasi.

Rini dalam laporan penelitiannya yang berjudul “Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi”. Hasil penelitian menunjukkan Dalam mengklasifikasi perbuatan melawan hukum terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang secara administratif oleh aparat pemerintah, maka di dalam pembahasan ini akan dideskripsikan melalui 3 hal pokok yaitu tindakan aparat pemerintah yang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Berikut merupakan penjelasan dimaksud:

a. Melampaui Wewenang

Secara sederhana penyalahgunaan wewenang terjadi karena adanya wewenang atau dengan istilah lain adanya kekuasaan (*power*). Penyalahgunaan wewenang berarti terdapat tindakan yang dilakukan oleh si pemegang wewenang di luar koridor kewenangannya dan hal tersebut mengakibatkan kerugian negara. Ketika terdapat kerugian negara akibat penyalahgunaan kewenangan, maka dalam konteks hukum pidana masuk dalam kategori melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Dalam kurun waktu satu dekade pasal penyalahgunaan kewenangan tersebut melekat dan eksis dalam rezim hukum pidana yakni sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi. Namun sejatinya wacana atau kajian tentang wewenang atau kewenangan dalam sebuah tata pemerintahan merupakan domain hukum administrasi negara.

b. Mencampuradukkan Wewenang

Menurut Pasal 18 ayat (2) yaitu apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Oleh karena itu, seorang pejabat TUN dikatakan mencampuradukkan wewenang dapat dikategorikan dalam dua indikator yaitu:

1. Apabila dalam pelaksanaan wewenangnya tersebut menjangkau hal-hal di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan.
2. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

Maka apabila pointnya melanggar ketentuan perundang-undangan maka definisi yang tepat adalah bukan lagi mencampuradukkan wewenang namun telah melampaui wewenang. Sehingga menimbulkan kerancuan dan tumpang tindih.

c. Bertindak sewenang-sewenang

Menurut pasal 17 ayat (2) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:

1. Tanpa dasar kewenangan
2. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Maka apabila seorang pejabat yang mengeluarkan keputusan bertentangan dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka pejabat tersebut dianggap bertindak sewenang-wenang.

Sahlan melakukan penelitian yang berjudul “Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi”. Hasil penelitiannya mengatakan bahwa adapun Undang-undang Pemberantasan Tipikor yang berada dalam rumpun hukum pidana diniatkan untuk memberantas tipikor melalui sarana penindakan (tindakan represif), sedangkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, walaupun berada dalam rumpun Hukum Administrasi Negara dimaksudkan sebagai sarana pemberantasan Tipikor melalui tindakan pencegahan (preventif) dengan pendekatan reformasi birokrasi.

Adapun kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor merupakan kompetensi absolut Peradilan administrasi, karena kompetensi absolut yang dimiliki Peradilan Administrasi diberikan oleh UU Administrasi Pemerintahan yang dibentuk kemudian setelah lahirnya UU Pemberantasan Tipikor dan UU Peradilan Tipikor yang telah ada lebih dulu.

BAB III METODE KAJIAN

3.1 Metode

Kajian ini menggunakan metode kajian hukum normatif-empiris yaitu merupakan penggabungan antara kajian hukum normatif dan kajian hukum empiris. Kajian hukum normatif-empiris bertujuan mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Adapun kajian ini menggunakan pendekatan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Selain itu juga dilakukan pendekatan terhadap putusan pengadilan (*judicial case study*) yang terkait penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah.

3.2 Teknik Pengumpulan Data

Kajian ini menggunakan data primer dan sekunder. Untuk mengumpulkan data primer dilakukan wawancara (*in-depth interview*) dan diskusi terbatas (*focus group discussion*) dengan narasumber. Adapun narasumber yang dibutuhkan adalah:

- a. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah
 - Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
 - Inspektorat Jenderal
 - Inspektorat Provinsi
- b. Pengadilan Tata Usaha Negara
 - Hakim
 - Pengacara
- c. Aparat Penegak Hukum (APH)
 - Hakim
 - Jaksa
 - Pengacara
 - Kepolisian
 - Komisi Pemberantasan Korupsi
- d. Instansi/Kementerian terkait
 - Kemenkum HAM
 - Kemen PAN-RB
 - Kementerian Dalam Negeri
 - Staf Khusus Presiden Bidang Hukum

- e. Pakar/Akademisi
- f. LSM penggiat anti korupsi (ICW)

Untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan studi kepustakaan, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
 - 3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
 - 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 - 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tatacara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan
 - 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PPU-XIV/2016
 - 9) Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Kelas 1 A Khusus Surabaya Nomor 242/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Sby
- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya. Agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya maka kepustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.⁶⁰

3.3 Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data kajian ini dilakukan dengan cara:

- a. Pemeriksaan data (editing), yaitu melakukan pemeriksaan data yang terkumpul apakah sudah cukup lengkap, sudah cukup benar dan sesuai dengan permasalahan. Memperbaiki

⁶⁰ *Ibid.* Hlm 114

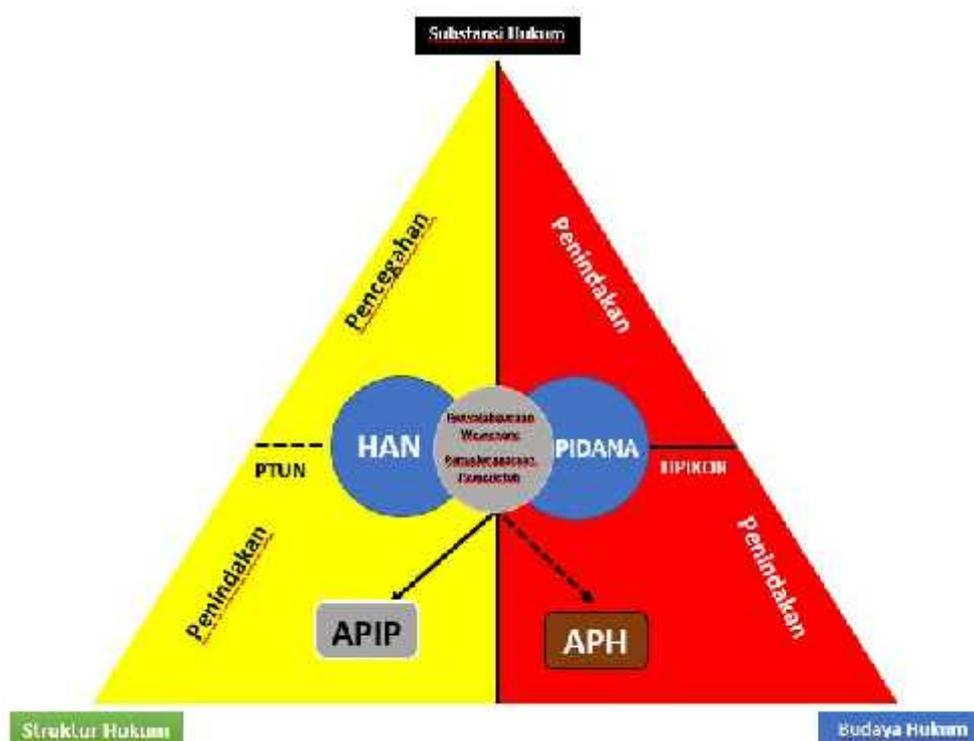
tulisan apabila terjadi kesalahan dalam penulisan, dan pemeriksaan relevansinya dengan data yang diinginkan.

- b. Klasifikasi data, yaitu dilakukan dengan cara mengelompokkan data sesuai dengan bidang pokok bahasan agar memudahkan dalam menganalisis sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam permasalahan sehingga diperoleh data yang benar-benarnya untuk kajian ini.
- c. Sistematisasi data, yaitu dilakukan dengan cara menyusun dan menempatkan data pada tiap-tiap pokok bahasan dengan melihat jenisnya serta hubungannya yang sesuai dengan permasalahan sehingga memudahkan dalam pembahasannya.

3.4 Teknik Analisis Data

Hasil pengolahan data selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang tersusun secara teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif. Sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Data dalam penelitian ini akan diuraikan ke dalam kalimat-kalimat yang tersusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan secara induktif sebagai jawaban singkat dari permasalahan yang dikaji.

3.5 Kerangka Pikir Kajian



Gambar 3.1
Kerangka Pikir Kajian

BAB IV
IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TERKAIT
PEMBERANTASAN KORUPSI

4.1. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Pasal-Pasal Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

4.1.1 Substansi Hukum

Pada dasarnya penyelenggara negara mempunyai peran penting dalam sistem ketatanegaraan yang mempunyai tujuan untuk memberikan keadilan, kesejahteraan bagi setiap rakyatnya. Sebagai contoh adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.⁶¹ Penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum yang sering disebut dengan demokrasi konstitusional.⁶²

Melihat dari sudut pandang implementasi penyelenggaraan negara tidak boleh menyimpang dari kaidah-kaidah yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan dan norma-norma yang berlaku. Salah satu tumpuan pelaksanaan penyelenggaraan negara itu ada pada birokrasi pemerintah.⁶³ Namun demikian, dalam perkembangan, pembangunan saat ini di berbagai bidang berimplikasi terhadap perilaku penyelenggara negara yang memunculkan rasa ketidakpercayaan masyarakat kepada penyelenggara pemerintah baik itu di lingkup Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.⁶⁴

Stigma yang menganggap penyelenggara negara belum melaksanakan fungsi pelayanan publik berkembang sejalan dengan isu sosial yang berkembang dalam masyarakat yang mewabahnya praktik-praktik korupsi sebagai dampak adanya penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang pada jabatan.⁶⁵ Kemudian mengatakan bahwa pemerintahan yang baik (*good*

⁶¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia ke empat.

⁶² Marojahan JS Panjaitan, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017, hlm. 91., sebagaimana dikutip dalam Marojahan JS Panjaitan, *Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, No. 3, Vol. 24, Juli 2017, hlm. 432.

⁶³ H.M. Soerya Respationo, "Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi", *Jurnal Masalah –Masalah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 42 No. 1 Tahun 2013, hlm. 115. Sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*

⁶⁴ Dika Yudanto, Nourma Dewi, *Sinkronisasi Undang-Undang Administrasi Pemerintah Dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelesaian Kasus Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah di Indonesia*, Jurnal Serambi Hukum, Vol. 10, No. 2, Agustus 2016-Januari 2017, hlm. 33.

⁶⁵ *Ibid.*

governance), merupakan isu yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik.⁶⁶ Hal tersebut sejalan dengan tuntutan yang masif dari masyarakat kepada para penyelenggara negara, baik di pemerintahan, dewan perwakilan rakyat maupun yudikatif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Berdasarkan tinjauan terdapatnya tuntutan masyarakat agar penyelenggaraan pemerintah berjalan dengan baik maka para pejabat pemerintahan dituntut untuk menjalankan kewajibannya sesuai dengan kewenangan yang berlaku dan melekat padanya.

Dalam menjalankan perannya sebagai pejabat negara terdapat peraturan perundang-undangan yang memberikan atau membatasi kewenangan pejabat negara tersebut. Sehingga setiap perbuatannya terkontrol secara legal dan tidak merugikan masyarakat. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) sebenarnya bukanlah regulasi baru. UUAP merupakan regulasi penting dari proses reformasi birokrasi, karena menegaskan manajemen pemerintahan agar bisa berjalan dengan benar dalam menjalankan fungsi pokok.⁶⁷ Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi karena adanya wewenang yang melekat pada pejabat negara atau adanya kekuasaan. Penyalahgunaan wewenang berarti terdapat tindakan yang dilakukan oleh si pemegang wewenang di luar koridor kewenangannya dan hal tersebut mengakibatkan kerugian negara.⁶⁸

Lahirnya UUAP memiliki latar belakang antara lain yaitu untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan.⁶⁹ UUAP menjadi salah satu dasar hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan, warga masyarakat dan pihak-pihak lainnya yang terkait dengan administrasi pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁰

UUAP merupakan peraturan yang mengontrol setiap perbuatan pejabat. Artinya UUAP mengatur bagaimana seorang pejabat administrasi pemerintahan menggunakan kewenangannya dalam membuat keputusan dan tindakan. Sehingga dengan adanya regulasi ini seorang pejabat pemerintah tidak bisa lagi menjalankan kewenangannya secara sewenang-wenang, oleh karena itu diterbitkannya UUAP menjadi pedoman dalam menjalankan

⁶⁶ Sjahrudin Rasul, "Penerapan *Good Governance* di Indonesia dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 21 Nomor 3, Oktober 2009, hlm. 9., sebagaimana dikutip dalam *Op. Cit.*, hlm. 432.

⁶⁷ Dika Yudanto, Nourma Dewi, *Op. Cit.*, hlm. 35.

⁶⁸ Nicken Sarwo Rini, Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (*Abuse of Administrative Powers in Corruption Crime Laws*), *Jurnal Penelitian Hukum, DE JURE*, ISSN 1410-5632, Vol. 18, No. 2, Juni 2018, hlm. 264.

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pada bagian menimbang huruf b.

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Bab II, Pasal 2.

administrasi pemerintahan. Sebagaimana dalam Pasal 3 disebutkan bahwa tujuan undang-undang dibentuk adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Secara tegas menyatakan bahwa UUAP melarang segala bentuk penyalahgunaan wewenang.

Wewenang apabila dilihat dari bahasa Inggris dikenal dengan *authority*. Dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *legal power, a right to command or to act, the right and power of public officersto require obedience to their orders law fullyissued in scope of their public duties*.⁷¹ Apabila merujuk dalam bahasa Belanda istilah wewenang dan kewenangan memiliki penyebutan yang berbeda. Istilah yang sering digunakan adalah *bevoegdheid*, meskipun ada istilah lain yang terjemahannya adalah kewenangan atau kompetensi yaitu *bekwaamheid*.⁷²

Menurut UUAP kewenangan dan wewenang memiliki definisi yang berbeda. Merujuk pada Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa “wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Sedangkan definisi kewenangan apabila dilihat pada Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa “kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), wewenang didefinisikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak. Kemudian, kewenangan didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab.⁷³ Istilah wewenang dan kewenangan selalu dikaitkan dengan hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu.⁷⁴ Wewenang dimaknai Hak dan kekuasaan untuk bertindak. Sedangkan kewenangan berarti, (1) hal berwenang dan, (2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁷⁵

Secara yuridis dalam UUAP dibedakan frasa wewenang dan kewenangan. Namun demikian, pada kahekatnya keduanya merupakan hal yang sama karena sama-sama dilekatkan kepada jabatan yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya.⁷⁶ Jadi antara istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” tidak ada perbedaan, “penyalahgunaan” menunjuk pada proses, cara, perbuatannya, sedangkan “menyalahgunakan”

⁷¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition*, (ST. Paul, Minn: West Publishing, 1968), hlm. 169.

⁷² Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005), hlm. 100., sebagaimana dikutip dalam Mathilda Chrystina Katarina, *Analisis Yuridis Atas Permohonan Ada Atau Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Proses Peradilan Pidana Korupsi*, USU Law Journal, Vol. 6, No. 5, Oktober 2018, hlm. 78.

⁷³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 1272.

⁷⁴ Mohammad Sahlan, “Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi”, *Jurnal Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 23 April 2016, 271 – 293, hlm. 276.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm 275.

⁷⁶ Mathilda Chrystina Katarina, *Op. Cit.*, hlm. 78.

menunjuk pada tindakan atau pelaksanaannya.⁷⁷ Namun demikian, merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e UUAP istilah “menyalahgunakan kewenangan” seperti halnya “penyalahgunaan wewenang” sebenarnya merupakan istilah yang lahir dalam rumpun Hukum Administrasi Negara, bahkan istilah tersebut merupakan salah satu asas dalam AUPB, yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang perlu diukur dengan membuktikan secara faktual bahwa seorang pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain atau tidak. Harus dapat dibuktikan juga bahwa terjadinya penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar dengan mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu (bukan karena kealpaan). Pengalihan tujuan tersebut didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.⁷⁸

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Negara selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/missuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.⁷⁹ Sifat wewenang pemerintahan dibagi menjadi beberapa hal yakni, terikat, fakultatif dan bebas.⁸⁰ Dalam mendefinisikan sifat wewenang pemerintah tersebut, menurut Indroharto⁸¹ yaitu:

- a. Wewenang Pemerintah bersifat terikat, terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil, dengan kata lain terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat;
- b. Wewenang Pemerintah Bersifat Fakultatif, Terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya;
- c. Wewenang Pemerintah Bersifat Bebas, Terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha yang bersangkutan.

⁷⁷ Mohammad Sahlan, *Op. Cit.*, hlm. 275.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 278.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Ridwan HR, *Hukum administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 214.

⁸¹ Odie Faiz Guslan, *Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi*, Riau Law Journal, Vol. 2, No. 2, November 2018, hlm. 143.

Dalam Pasal 17 ayat (2) UUAP disebutkan bahwa ruang lingkup menyalahgunakan wewenang dalam undang-undang tersebut meliputi, a. Larangan melampaui wewenang; b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan c. Larangan bertindak sewenang-wenang. Kemudian, untuk melihat kategori melampaui wewenang berdasarkan tindakan dan/atau tindakan yang dilakukan dapat dilihat dari Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa, a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau, c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 18 ayat (2) menentukan kategori mencampuradukkan wewenang 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. Selanjutnya dalam ayat (3), yang dikategorikan bertindak sewenang-wenang yaitu a. Tanpa dasar kewenangan; dan/atau, b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Indriyanto Seno Adji memberikan pengertian bahwa penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapatnya Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*detournement de pouvoir*” dengan “*Freis Ermessen*”, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud yaitu⁸² : 1). Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan, 2).

Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya, 3). Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Dalam hukum administrasi, wewenang dapat dikategorikan dalam wewenang terikat dan wewenang bebas (diskresi). Dalam kategori wewenang terikat (wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan), untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang harus dicari lebih dahulu ketentuan hukum mana yang dilanggar, sedangkan pada wewenang bebas (*Discretionary Power, Freies Ermessen*) asas “*wetmatigheid*” tidak memadai, maka tolak ukurnya adalah asas-asas hukum yang tidak tertulis, dalam hukum administrasi dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).⁸³

⁸² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 223. Sebagaimana dikutip dalam Mathilda Chrystina Katarina, *Op. Cit.*, hlm. 79.

⁸³ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2009), hlm. 58-59. Sebagaimana dikutip dalam Mathilda Chrystina Katarina, *Op. Cit.*, hlm. 79.

Dalam hukum administrasi dikemukakan bahwa tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintah yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah.⁸⁴ Oleh karena itu kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁵ Wewenang memiliki peran penting dalam tata hukum pemerintahan sehingga F.A.M. St reik dan LG. Stenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi (*het begrip bevoegheid is d nook een kernbegrip in het staats en administratief recht*).⁸⁶

Penyalahgunaan Kewenangan merupakan suatu kebijakan yang diberikan suatu pejabat ke pejabat lain yang ditujukan untuk menjalankan pekerjaannya tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki pejabat tersebut dengan kata lain pejabat tersebut menyimpang dari wewenangnya, adapun penyalahgunaan kewenangan menurut Rivera dan Waline penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi terdiri dari 3 macam yaitu, a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan; b. Penyalahgunaan kewenangan yang kedua yaitu tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain; c. Penyalahgunaan kewenangan yang terakhir yaitu menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.⁸⁷

Pembahasan mengenai wewenang atau kewenangan selalu beririsan dengan hukum administrasi dan/atau hukum tata negara. Kewenangan (*bevoegdheden*) melekat pada jabatan (*het ambt*). Tanpa jabatan tidak bakal ada kewenangan. Jabatan (*het ambt*) adalah badan (*orgaan*) hukum publik, merupakan sumber keberadaan kewenangan. Dalam mengfungsikan kewenangan yang melekat padanya, jabatan (*het ambt*) diwakili oleh manusia pribadi (*natuurlijke persoon*), lazim disebut pejabat (*ambtsdrager*) atau pejabat pemerintahan.⁸⁸ Badan Pemerintahan adalah wujud badan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam format kelembagaan, semacam kementerian, instansi/jawatan yang dalam memfungsikan kewenangannya, juga diwakili oleh pejabat (*ambtsdrager*).⁸⁹

⁸⁴ Nicken Sarwo Rini, *Op. Cit.*, hlm. 266.

⁸⁵ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas, 2013, hlm. 114., sebagaimana dikutip dalam Nicken Sarwo Rini, *Op. Cit.*, hlm. 266

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Willy D.S., *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 146. Sebagaimana dikutip dalam Nicken Sarwo Rini, *Op. Cit.*, hlm. 267.

⁸⁸ G.H. Addink & J.B.J.M. ten Berge, *Study on Innovation of Legal Means for Eliminating Corruption in the Public Service in the Netherlands*, vol. 11.1 ELECTRONIC JOURNAL OF COMPA, sebagaimana dikutip dalam Enrico Parulian Simanjuntak, *Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 7, No. 2, Juli 2018, hlm. 239.

⁸⁹ *Ibid.*

Dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) baik Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak diatur secara paradigmatis tentang latar belakang dijadikannya unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai bagian dari tindak pidana korupsi. Dalam beberapa kajian tentang wewenang atau kewenangan berikut yang terkait dengan topik-topik yang berkaitan dengan kewenangan misalnya penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang dan melampaui kewenangan sejatinya adalah kajian dari hukum administrasi negara.

Salah satu unsur dari Pasal 3 Undang-Undang Tipikor adalah Penyalahgunaan Kewenangan yaitu yang terkait dengan jabatan dan kedudukan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Suatu dakwaan tindak pidana yang dikaitkan dengan unsur “kewenangan” atau “jabatan” atau “kedudukan”, maka dalam mempertimbangkannya tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara yang memberlakukan prinsip pertanggungjawaban jabatan, yang harus dipisahkan dari prinsip pertanggungjawaban pribadi dalam hukum pidana.⁹⁰ Penyalahgunaan Kewenangan menurut Indriyanto Seno Adji memberikan 3 perspektif, yaitu:

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan pribadi, kelompok, atau golongan
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan diberikannya kewenangan tersebut oleh peraturan perundang-undangan
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.⁹¹

Tiga bentuk pengertian tersebut secara maknawi lebih dominan bernuansa pada kajian hukum administrasi. Secara normatif dalam Undang-undang Tipikor dengan tidak adanya penjelasan yang utuh terhadap ketentuan penyalahgunaan wewenang dalam UU Tipikor maka terdapat keterbatasan dalam memahami makna penyalahgunaan kewenangan dalam pemberantasan korupsi ditinjau dari perspektif hukum pidana. Meskipun demikian pengaturan tentang tindak pidana akibat adanya penyimpangan wewenang dan kewenangan seorang pejabat dalam hukum pidana bukanlah hal yang baru karena pengaturan tentang hal tersebut juga sudah diatur dalam KUHP. Sebagai contoh yang diatur dalam Pasal 424 KUHP yang berbunyi:

“seorang pejabat dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya, menggunakan tanah

⁹⁰ Putusan Badan Peradilan, *Varia Peradilan*, No.223 Th.XIX. April 2004, hlm 4

⁹¹ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 1997, hlm.427

negara di atas mana ada hak pakai Indonesia, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun”

Pasal 424 KUHP memiliki kandungan yang sama dengan pengaturan penyalahgunaan wewenang oleh seorang pejabat sebagaimana dalam Pasal 3 UU Tipikor. Penyalahgunaan wewenang dalam pasal tersebut bermakna dalam konteks tindakan fisik faktual maupun dalam hal regulasi kebijakan.⁹²

Pada perkembangannya, kehadiran Pasal 3 UU Tipikor memberikan prasyarat terhadap unsur melawan hukum ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan yakni, apabila terjadi unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Menurut Wiryono yang dimaksud merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang sehingga dengan demikian yang dimaksud unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara.”⁹³ Maka yang dimaksud dengan merugikan perekonomian negara adalah sama artinya dengan perekonomian negara menjadi rugi atau perekonomian menjadi kurang berjalan. Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara inilah yang menjadi pembeda pengaturan penyalahgunaan wewenang di KUHP dengan UU Tipikor. Seiring dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan, maka pengaturan tentang unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang tidak lagi murni dalam pendekatan hukum pidana, namun juga melalui pendekatan hukum administrasi.

Menurut Indriyanto Seno Adji, dalam sistem hukum anglo-saxon syarat pemidanaan haruslah memenuhi syarat adanya asas *actus reus* dan *mens rea*, sehingga dalam pemidanaan yang harus digunakan adalah unsur melawan hukum formal, artinya ada atau tidak dalam perbuatan tersebut hal-hal yang bertentangan dengan hukum positif tertulis, mengingat alasan yang primaritas sifatnya dari asas *nullum crimes sine lege stricta* yang tercantum pada pasal 1 ayat 1 KUHP sebagai contoh dalam unsur melawan hukum tidak ditemukan secara eksplisit. Karena, dengan adanya kata menyalahgunakan kewenangan sudah tersirat adanya unsur melawan hukum. Lagi pula tidak akan ditemukan delik menyalahgunakan kewenangan yang dilakukan secara kealpaan (*culpa*) dimana keterkaitan antara *schuld* (kesalahan) dengan *wederrechtelijk* (melawan hukum) sangat menentukan pemidanaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Andi Hamzah, bahwa tidak mungkin ada *schuld* (kesalahan) tanpa adanya *wederrechtelijk* (melawan hukum), tetapi mungkin saja ada *wederrechtelijke* (melawan hukum) tanpa adanya *schuld* (kesalahan).⁹⁴

⁹² Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm 111

⁹³ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemeberantasan Tindak Pidanan Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005. Hlm 31

⁹⁴ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm.10-11

Rasamala Aritonang mengatakan bahwa konsep otonomi hukum pidana materil yang menyatakan bahwa hukum pidana itu memiliki otonomi dalam menentukan makna suatu istilah hukum. Apabila hukum pidana tidak memiliki makna sendiri dari suatu istilah hukum maka dia dapat mengambil makna dari istilah yang sama dari lapangan hukum lain dalam konteks ini ialah penyalahgunaan kewenangan. Konsep ini di adopsi dan dipakai oleh Mahkamah Agung sekurang-kurangnya dalam 3 putusannya Putusan 1340 tahun 1992 (kasasi), Putusan nomor 742 K PID 2007 (Kasasi), dan Putusan Nomor 979 K Pid 2004 (Kasasi). Bagaimana penerapan konsep ini di Mahkamah Agung, bahwa dalam putusan nomor 1340 /K/Pid/1992 bahwa terhadap unsur penyalahgunaan kewenangan yang dulu diatur dalam UU Tipikor 31 tahun 1999 bahwa hakim melakukan penemuan hukum mengambil defenisi penyalahgunaan wewenang dari UU 5 tahun 1986 PTUN kemudian dipakai lagi dalam Putusan Nomor 742 K/PID/2007 dan Putusan 979 K/Pid/2004 dalam putusannya menggunakan konsep otonomi hukum pidana materil. Contoh di Belanda dalam putusan Mahkamah Agung tahun 1982 didalamnya Mahkamah Agung Belanda memberikan pengertian hukum pidana mengenai barang yang berdeda dengan pengertian barang dalam hukum perdata. Berdasarkan teori tersebut berpandangan bahwa dalam hukum pidana terkait penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor dalam mengambil makna sebagaimana dimaksud dalam UUAP (*in casu*) dalam penyalahgunaan wewenang.⁹⁵

Dalam konteks formil bahwa Pasal 20 UUAP yang mengatur tentang pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh APIP, dijelaskan bahwa pengawasan APIP itu ada tiga (tiga) yaitu tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif dan atau terdapat kesalahan administratif yang menyebabkan kerugian negara. Menurut KPK bahwa UUAP mengatur penyalahgunaan wewenang dalam konteks Administratif dan bukan konteks kesalahan dalam Pidana (bukan *mens rea* atau *opzet*). Disaat yang sama pasal 20 ayat 4 yang menyebutkan bila terjadi kerugian negara maka dapat mengembalikan keuangan negara bahwa secara prinsipil berbeda dalam konteks Pasal 2,3, dan 4 UU Tipikor karena dalam konteks Pasal 4 pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapus pidana.

Bahwa yang dimaksud dalam pengembalian kerugian keuangan negara dan UUAP dan UU Tipikor berbeda. Dalam UUAP tidak ada *mens rea* sedangkan UU Tipikor adanya unsur *mens rea*, dan KPK berpandangan tidak dapat diterapkan UUAP dalam konteks UU Tipikor. Bahwa dalam memaknai Pasal 3 terkait penyalahgunaan wewenang harus satu kesatuan dari delik. Dalam menentukan suatu perbuatan pidana atau tidak, KPK dalam melakukan telaah pengaduan masyarakatnya selalu memaknai Pasal 3 penyalahgunaan kewenangan dalam konteks pidana yang merugikan keuangan negara yang melawan hukum (sifat Pidana). Jadi

⁹⁵ Rasamala Aritonang, Biro Hukum KPK RI, wawancara tanggal 15 Juli 2019 Pukul 15.00 WIB

melihat pasal 3 tersebut KPK melihatnya harus secara keseluruhan pasal tersebut sehingga jelas ada corak pidananya.⁹⁶

Syaifudin Tagamal mengatakan bahwa secara normatif, tidak ada penjelasan yang utuh terhadap ketentuan menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor. Hal tersebut menimbulkan keterbatasan dalam memahami makna menyalahgunakan kewenangan dalam pemberantasan korupsi dari perspektif UU Tipikor. Namun di dalam memaknai bunyi Pasal 3 UU Tipikor dapat dicermati bahwa unsur menyalahgunakan kewenangan yang diatur oleh UU Tipikor tersebut berpotensi terjadi atau dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan terkait dengan jabatan atau kedudukan tertentu. Lebih lanjut, unsur menyalahgunakan kewenangan tersebut memiliki hubungan kausalitas dengan timbul akibat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dengan demikian, adanya kerugian negara tersebut merupakan akibat dari menyalahgunakan kewenangan yang melahirkan suatu perbuatan melawan hukum. Seiring dengan lahirnya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengaturan tentang unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang tidak lagi murni dilihat dalam pendekatan hukum pidana, tetapi juga melalui pendekatan hukum administrasi negara.⁹⁷

Adapun yang menjadi perbedaan penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan dan menyalahgunakan kewenangan Pasal 3 UU Tipikor antara lain:

- a. Penyalahgunaan wewenang dalam Administrasi Pemerintahan merupakan bentuk pencegahan (preventif). Sedangkan menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor merupakan bentuk upaya penindakan yang bersifat represif.
- b. Menyalahgunakan kewenangan yang diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor mengandung korelasi antara jabatan dengan potensi tindak pidana, yang memberikan syarat terhadap adanya unsur perbuatan melawan hukum ketika terjadi suatu penyalahgunaan kewenangan yaitu berupa unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sehingga dapat dikenakan suatu sanksi pidana. Sedangkan Penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan dimaknai sebagai kesalahan administratif yang dilakukan oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Dalam UU Administrasi Pemerintahan membagi penyalahgunaan wewenang dalam 3 (tiga) bentuk yaitu melampui wewenang, mencampuradukan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ Syaifudin Tagamal, SH, Kepala Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat BPKP Pusat, wawancara tanggal 1 Oktober 2019 pukul 10.00 WIB

- c. Dalam UU Tipikor, unsur kerugian negara murni dilihat dari perspektif hukum pidana merupakan perbuatan melawan hukum. Sedangkan di dalam UU Administrasi Pemerintahan unsur dapat merugikan keuangan negara yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang tidak lagi murni dalam pendekatan hukum pidana, tetapi juga melalui pendekatan hukum administrasi negara.
- d. Dalam UU Administrasi Pemerintahan adanya kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan.
- e. Dalam UU Administrasi Pemerintah, penerapan tindak lanjut penyalahgunaan wewenang tidak selalu dalam bentuk pengembalian kerugian keuangan negara dan/atau pertanggungjawaban pidana, melainkan dapat juga dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif.
- f. Pada UU administrasi pemerintahan, pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh APIP. Tindak lanjut atas pengawasan APIP dalam bentuk penyempurnaan administrasi dan dapat diselesaikan secara administratif. Sedangkan pada UU Tipikor, penyalahgunaan kewenangan telah memenuhi unsur perbuatan melawan hukum yang diatur oleh UU Tipikor, sehingga penyelesaiannya tidak perlu ditempuh upaya administratif terlebih dahulu melainkan langsung pada pertanggungjawaban pidana sesuai KUHP dan KUHAP.⁹⁸

Dalam UU Tipikor dan UUAP tidak ditemukan secara normatif pengertian dari menyalahgunakan kewenangan ataupun penyalahgunaan wewenang. Seperti dikemukakan oleh Syaifudin Tagamal bahwa secara normatif, tidak ada penjelasan yang utuh terhadap ketentuan menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor. Hal tersebut menimbulkan keterbatasan dalam memahami makna menyalahgunakan kewenangan dalam pemberantasan korupsi dari perspektif UU Tipikor. Namun di dalam memaknai bunyi Pasal 3 UU Tipikor dapat dicermati bahwa unsur menyalahgunakan kewenangan yang diatur oleh UU tipikor tersebut berpotensi terjadi atau dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan terkait dengan jabatan atau kedudukan tertentu. Lebih lanjut, unsur menyalahgunakan kewenangan tersebut memiliki hubungan kausalitas dengan timbul akibat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dengan demikian, adanya kerugian negara tersebut merupakan akibat dari menyalahgunakan kewenangan yang melahirkan suatu perbuatan melawan hukum. Seiring dengan lahirnya UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengaturan

⁹⁸ *Ibid*

tentang unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang diakibatkan oleh Penyalahgunaan wewenang tidak lagi murni dilihat dalam pendekatan hukum pidana, tetapi juga melalui pendekatan hukum administrasi negara.⁹⁹

Larangan penyalahgunaan wewenang juga diatur dalam Pasal 17 UUAP yaitu dalam ayat (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang dan 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 dalam Pasal 3 UU Tipikor mengatur larangan menyalahgunakan kewenangan “ Setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau dipidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling dikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar).”

Pasal 18 UUAP lebih lanjut menjabarkan ketentuan dari pasal 17 UUAP yaitu terkait larangan melampaui wewenang apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan meliputi: a) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b) melampaui batas wialayah berlakunya wewenang; dan c) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam pasal tersebut juga menjelaskan yang dimaksud dengan larangan mencampuradukan wewenang yaitu apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a) diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan b) bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Pasal 18 tersebut juga menjelaskan yang dimaksud dalam larangan bertindak sewenang-wenang meliputi a) keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan; dan/atau b) bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 18 ayat (1) huruf c di atas ternyata juga berkaitan dengan kriteria menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Tipikor yaitu unsur perbuatan melawan hukum. Hal tersebut tentunya menjadi salah satu penyebab munculnya penafsiran yang sangat subjektif dari *stakeholders*. Sehingga diperlukan adanya penjelasan yang lebih spesifik terkait dengan pemisahan antara penyalahgunaan wewenang dalam konteks administratif dan konteks pidana.

Aturan penyalahgunaan wewenang juga disinggung dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU ORI) sebagai salah satu bentuk

⁹⁹ Syaifudin Tagamal, SH, Kepala Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat BPKP Pusat, wawancara tanggal 1 Oktober 2019 pukul 10.00 WIB

maladministrasi. Disebutkan bahwa maladministrasi dalam Pasal 1 ayat 3 adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Maladministrasi merupakan pengabaian terhadap kepatuhan hukum, sehingga menurut UU ORI maladministrasi dapat disimpulkan sebagai perbuatan melawan hukum. Maladministrasi dapat berkaitan dengan kompetensi dan kewenangan yang dimiliki oleh aparatur pemerintah yang berwenang. Dengan kata lain, Aparatur pemerintah yang tidak memiliki kompetensi akan mempengaruhi tindakan-tindakan dalam pelaksanaan tugasnya. Selain kompetensi, kewenangan yang dilaksanakan dengan tidak bertanggung jawab, berpotensi menjadi salah satu penyebab praktik maladministrasi. Tindakan yang tidak patut dilakukan merupakan perbuatan melawan hukum.

Pengklasifikasian perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang dan menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut dalam UU ORI sebagai salah satu bentuk kesalahan administrasi, mengaburkan perbedaan penyalahgunaan wewenang yang menjadi ranah hukum administrasi (UUAP) dan ranah hukum pidana (UU Tipikor). Sehingga perlu adanya harmonisasi antara UUAP, UU Tipikor dan UU ORI beserta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait pengaturan penyalahgunaan wewenang.

Selain UUAP dan UU ORI, pengkategorian penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melanggar peraturan perundang-undangan, sebagai salah satu bentuk pelanggaran administrasi diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan (PP 48/2016), Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS (PP 53/2010) dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP 12/2017).

PP 48/2016 merupakan aturan pelaksana dari UUAP. Namun PP tersebut tidak menjelaskan pengertian penyalahgunaan wewenang. Hal ini berarti konsep penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam PP ini merujuk pada konsep penyalahgunaan wewenang yang ada di UUAP. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam PP 53/2010, Pasal 13 angka 1 mengatur bahwa apabila terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang maka dapat dijatuhi hukuman disiplin berat. Meskipun PP 53/2010 bukan merupakan turunan UUAP, tapi pada prakteknya instansi-instansi pemerintah menggunakan aturan tersebut dalam penjatuhan sanksi

administratif terhadap kasus penyalahgunaan kewenangan oleh ASN. Terkait PP 12/2017 yang merupakan turunan UU Pemerintahan Daerah juga ada menyinggung perbuatan melawan hukum. Lebih detail, pada Pasal 22 ayat (2) huruf c mengatur perbuatan yang diduga melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dikenai sanksi administratif. Namun sanksi administratif tersebut diperuntukkan bagi Kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan daerah seperti disebutkan dalam Pasal 36 ayat (2). Kemudian dalam UU 37/2008 memberikan pengertian dari melampaui wewenang yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) Maladministrasi adalah perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau imateril bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Pasal 19 UUAP membahas terkait keputusan menjadi “tidak sah” atau “dapat dibatalkan” bila telah diuji dengan putusan pengadilan sebagaimana ketentuan Pasal 19 ayat (1) Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) yang dimaksud dengan “tidak sah” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang sehingga dianggap tidak pernah ada atau dikembalikan pada keadaan semula sebelum Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Kemudian Pasal 19 ayat (2) menyebutkan Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Kemudian dalam pasal penjelasannya menyebutkan yang dimaksud dengan “dapat dibatalkan” adalah pembatalan keputusan dan/atau tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau Badan Peradilan.

Pasal 20 UUAP yang mengatur tentang pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh APIP, dijelaskan bahwa pengawasan APIP itu ada tiga 3 (tiga) yaitu tidak dapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif dan atau terdapat kesalahan administratif yang menyebabkan kerugian negara. Menurut Rasamala Aritonang mengatakan bahwa UUAP mengatur penyalahgunaan wewenang dalam konteks Administratif dan bukan konteks

kesalahan dalam Pidana (bukan *mens rea* atau *opzet*). Disaat yang sama pasal 20 ayat 4 yang menyebutkan bila terjadi kerugian negara maka dapat mengembalikan keuangan negara bahwa secara prinsipil berbeda dalam konteks Pasal 2,3, dan 4 UU Tipikor karena dalam konteks Pasal 4 pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapus pidana.¹⁰⁰ Hal senada juga disebutkan oleh Syarifudin Tagamal mengatakan :

“Dalam UU Tipikor, unsur kerugian negara murni dilihat dari perspektif hukum pidana merupakan perbuatan melawan hukum. Sedangkan di dalam UUAP unsur dapat merugikan keuangan negara yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang tidak lagi murni dalam pendekatan hukum pidana, tetapi juga melalui pendekatan hukum administrasi negara. Kemudian dalam UU Administrasi Pemerintahan adanya kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan. Selanjutnya dalam UU Administrasi Pemerintah, penerapan tindak lanjut penyalahgunaan wewenang tidak selalu dalam bentuk pengembalian kerugian keuangan negara dan/atau pertanggungjawaban pidana, melainkan dapat juga dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif. Pada UUAP, pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh APIP. Tindak lanjut atas pengawasan APIP dalam bentuk penyempurnaan administrasi dan dapat diselesaikan secara administratif. Sedangkan pada UU Tipikor, penyalahgunaan kewenangan telah memenuhi unsur perbuatan melawan hukum yang diatur oleh UU Tipikor, sehingga penyelesaiannya tidak perlu ditempuh upaya administratif terlebih dahulu melainkan langsung pada pertanggungjawaban pidana sesuai KUHP dan KUHP”¹⁰¹

Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa APIP merupakan aktor utama yang menentukan apakah terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak. Namun dalam UUAP tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut siapa APIP itu dan apa fungsi dan kewenangan serta tanggungjawabnya karena dalam penjelasan Pasal 20 dinyatakan cukup jelas. Penjelasan mengenai APIP diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang diatur dalam Pasal 49 ayat (1) yang menyatakan bahwa APIP terdiri dari a). BPKP, b). Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, c). Inpektorat Provinsi d). Inspektorat Kabupaten/Kota.

Fungsi pengawasan APIP tidak hanya mengawasi dalam ranah eksekutif saja namun mengalami perluasan dalam hal pengawasan di ranah yudikatif dan legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUAP yang menyebutkan:

- a. Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;

¹⁰⁰ *Ibid*

¹⁰¹ Syarifudin Tagamal, *Op.Cit*

- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Ketentuan tersebut di atas mengatur terkait kewenangan APIP dapat mengawasi fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif dan yudikatif. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) PP 48 Tahun 2016, dalam pasal penjelasannya menyebutkan lingkup lembaga yudikatif meliputi Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Agung, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, dan Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial. Kemudian yang dimaksud lingkup lembaga legislatif meliputi Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah dan Sekretariat DPRD.

Perihal penyalahgunaan wewenang memang menuai kontroversi apakah menjadi domain hukum administrasi negara dengan Peradilan Tata Usaha Negara yang memiliki kompetensi absolutnya atau langsung ditarik ke ranah hukum pidana dalam hal ini Peradilan Umum. Selama ini pertanggungjawaban pidana pemegang jabatan dalam sistem hukum Indonesia, terutama kaitannya dengan tindak pidana korupsi, masih mendua didalam mengedepankan asas pidana *lex specialis systematic* atau *logische specialiteit* terhadap administratif *penal law* dan masih menerapkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai *lex specialis*.

Pada tahun 2014 setelah lahirnya UUAP paradigma penyalahgunaan wewenang tidak lagi semata-mata di bawah ranah hukum pidana, namun harus diuji terlebih dahulu pada ranah hukum administrasi sebelum masuk ke ranah hukum pidana. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 21 UUAP yang menyebutkan:

- a. Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- c. Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

- d. Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- e. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21(dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- f. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Berdasarkan ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa kompetensi absolute untuk mengadili unsur penyalahgunaan kewenangan berada pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan diperkuat dengan lahirnya Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, Pasal 2 ayat (2) Perma 4 Tahun 2015 menyebutkan bahwa “Pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus penilaian permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah adanya hasil pengawasan intern pemerintah. Sehingga dengan lahirnya Perma tersebut memberi kepastian hukum terkait bahwa lembaga peradilan yang berwenang menilai adanya unsur penyalahgunaan wewenang adalah PTUN.

Kemudian hal ini dipertegas dalam Pasal 87 UUAP juga menyebutkan bahwa “dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai : a) penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual; b). Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d). Bersifat final dalam arti luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f). Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Dengan ketentuan tersebut memperluas objek gugatan PTUN sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo UU 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha yang menurut kaedah hukum seharusnya perluasan objek PTUN seharusnya diatur dalam UU PTUN itu sendiri.

Materi yang tercantum dalam Pasal 21 tersebut sesungguhnya tidak mencabut sepenuhnya pengaturan penyalahgunaan kewenangan dari ranah pidana ke ranah hukum administrasi, namun pasal ini justru memperluas cakupan pengujian terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang. Artinya pembahasan tentang pidana korupsi juga melibatkan perspektif hukum administratif karena merupakan paradigma baru dalam upaya pemberantasan korupsi.

Lebih sederhana penjelasan konsep penyalahgunaan wewenang dan konsep kesalahan administratif oleh beberapa peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada matriks dibawah ini.

Tabel 4.1 Matriks Konsep “Penyalahgunaan Wewenang” dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undangan.

No	Peraturan Perundang-Undangan	Pasal	Pengertian/Penjelasan
1.	UU 30/2014	17 ayat (2)	Penyalahgunaan wewenang meliputi: larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukan wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang
2.	UU 37/2008	1 angka 3	Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.
3.	UU 31/1999 Jo. 20/2001	3 ayat (1)	tidak ada penjelasan pengertian menyalahgunakan kewenangan
4.	PP 53/2010	4 angka 1	“Menyalahgunakan wewenang” adalah menggunakan kewenangannya untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu untuk kepentingan pribadi atau kepentingan pihak lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut
5.	PP 48/2016	34 ayat (1)	Dalam hal terjadi kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf c bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, Badan melakukan pengembalian uang ke kas negara/daerah. Bahwa dalam pasal tersebut tidak menjelaskan penyalahgunaan wewenang
6.	Perka BKN 21/2010	4 angka 1	“Menyalahgunakan wewenang” adalah menggunakan kewenangannya untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu untuk kepentingan pribadi atau kepentingan pihak lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut

Tabel 4.2 Matriks Konsep “Kesalahan Administratif” Dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undangan.

No	Peraturan Perundang-Undangan	Pasal	Pengertian/Penjelasan
1.	UU 30/2014		Tidak terdapat penjelasan kesalahan administratif hanya beberapa frasa dalam penyebutan di dalam pasal
2.	UU 37/2008	1 angka 3	Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan
3.	UU 31/1999 Jo. 20/2001		Tidak terdapat penjelasan mengenai kesalahan administratif
4.	PP 53/2010		Tidak terdapat penjelasan mengenai kesalahan administratif
5.	PP 48/2016	1 angka 1 dan 8	Tidak terdapat definisi kesalahan administratif, namun dalam Pasal 1 angka 1 terdapat penjelasan Administrasi Pemerintahan yaitu tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau pejabat pemerintahan. Kemudian, angka 8 menyebutkan bahwa Tindakan Administrasi Pemerintahan kemudian disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau/ penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Melihat setiap unsur dari isi pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa setiap tata laksana dan tindakan penyelenggara negara yang menyalahi teks undang-undang maka hal tersebut adalah kesalahan administratif
6	PP 12/2017	36 ayat (1) dan (2)	Pasal ini tidak menjelaskan kesalahan administratif secara eksplisit namun membagi kategori pelanggaran administratif

4.1.2 Struktur Hukum

Implementasi UUAP tidak dapat berjalan dengan optimal tanpa melibatkan stakeholder UUAP itu sendiri yang terdiri dari APIP, Pejabat pemerintahan, APH dan masyarakat (ASN). APIP dalam PP 60/2008 disebutkan bahwa Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern (audit intern) di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri dari:

- a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern.
- c. Inspektorat Provinsi.
- d. Inspektorat Kabupaten/kota.

Pengawasan intern pemerintah yang dilakukan oleh APIP, merupakan salah satu unsur manajemen pada organisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan tersebut memegang peranan penting dalam mengawal dan mengoptimalkan kinerja dan pencapaian tujuan kementerian/lembaga/daerah serta mencegah dilakukannya tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sebelum lahirnya UUAP, kewenangan dan peran APIP dalam melakukan pengawasan telah terlebih dahulu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP SPIP). PP tersebut merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengamanatkan perlunya pengaturan lebih lanjut tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Disebutkan dalam PP SPIP bahwa pengawasan intern merupakan seluruh kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selanjutnya pada Pasal 11 PP SPIP menyebutkan tiga syarat minimal agar peran APIP dikatakan efektif yaitu:

- a. Memberikan keyakinan memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*assurance activities*);
- b. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*anti corruption activities*);
- c. Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah (*consulting activities*).

APIP menjadi instrumen penting untuk mewujudkan organisasi yang bersih dan bebas dari korupsi (*clean governance*). Dengan fungsi pembinaan yang melekat pada APIP, APIP dapat mengawal serta terlibat langsung dalam setiap langkah pelaksanaan kegiatan pada organisasi sejak tahap perencanaan, pelaksanaan dan monitoring-evaluasi kegiatan. APIP harus lebih mengedepankan tindakan preventif daripada represif, artinya APIP diharapkan dapat mencegah sedini mungkin potensi terjadinya penyimpangan, mal-administrasi maupun korupsi

di birokrasi. APIP seyogyanya dapat menjalankan fungsi sebagai katalis pertama pencegahan korupsi serta berbagai bentuk penyimpangan lainnya.

Kewenangan APIP pasca UUAP mempunyai perubahan yang sangat mendasar. Tidak hanya dalam aspek administratif saja, namun APIP juga berwenang untuk melakukan audit yang masuk ke ranah perhitungan kerugian keuangan negara dan termasuk pula mengkaji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan tindakan dan/atau kebijakan Pejabat Pemerintahan. Namun demikian menurut Bima Sujatmiko mengatakan bahwa APIP dalam perhitungan kerugian negara tidak berwenang mendeklarasikan kerugian negara, peran APIP hanya dalam perhitungan kerugian negara saja karena yang berwenang mendeklarasikan kerugian negara adalah BPK.¹⁰² Hal tersebut sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan “ BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”. SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang dalam poin 6 menyatakan “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau *men-declare* adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu tersebut Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara”. APIP yang semula bekerja hanya untuk audit internal yang bersifat administratif semata, namun dengan adanya UUAP mempunyai peran yang besar layaknya sebagai penegak hukum di birokrasi pemerintahan. APIP dituntut untuk dapat menghasilkan kesimpulan apakah kesalahan yang terjadi masuk ranah pidana atau hanya permasalahan administratif saja. Sebagaimana ketentuan pada Pasal 19 ayat (1) PP 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan (sebagai aturan pelaksana dari UUAP) yang menyebutkan “Apabila dari hasil pemeriksaan atas pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dan 18 ayat (2) ditemukan unsur pidana, Atasan Pejabat dan aparat pengawasan intern pemerintah dalam waktu 5 (lima) hari kerja wajib menyerahkan pengaduan masyarakat tersebut kepada aparat penegak hukum yang berwenang.

¹⁰² Bima Sujatmiko, Auditor pada Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan Jakarta, kegiatan FGD tanggal 21 Oktober 2019

Bahwa dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah memperkuat peran APIP dalam hal pengawasan dan koordinasi sebagaimana ketentuan Pasal 11 ayat 5 huruf e “Inspektorat Daerah provinsi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menyelenggarakan fungsi pelaksanaan koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi dan Pasal 11B yang menyatakan dalam hal terdapat potensi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah, Inspektorat Daerah provinsi melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) huruf c tanpa menunggu penugasan dari gubernur dan/atau Menteri.

Untuk melaksanakan kewenangan yang besar tersebut menurut Dr. M.Gaussyah, SH, MH, kedudukan APIP masih sangat lemah karena APIP hanya diatur pada level Peraturan Pemerintah (PP) yaitu PP SPIP dan PP Nomor 48 Tahun 2016 sedangkan kedudukan lembaga/organisasi yang diawasi oleh APIP, pembentukannya pada level Undang-Undang.¹⁰³ Selanjutnya berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan narasumber dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) yaitu Agus Uji Hantara, bahwa regulasi yang mengatur fungsi APIP (UU SPIP) sebagai pengawas internal seharusnya berada di Menpan tapi belum berjalan optimal dan perannya masih dirasakan belum strategis. Hal ini juga dibuktikan dengan penempatan individu yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kapabilitasnya. Penguatan kapabilitas, integritas, independensi dan profesionalitas APIP dalam menangani maladministrasi masih menjadi isu penting yang menjadi perhatian hingga saat ini. Selanjutnya Agus menambahkan, isu profesionalitas dan kapabilitas APIP berdampak pada minimnya kemampuan dalam mengidentifikasi dan menganalisis risiko dengan indikasi korupsi yang akan dihadapi. Permasalahan anggaran juga menjadi hambatan dalam menindaklanjuti pengaduan penyimpangan, sehingga berefek pada kurangnya kepercayaan terhadap eksistensi APIP.¹⁰⁴

Selain diatur di dalam UUAP, peran APIP terkait koordinasi juga diatur dalam Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa:

- a. Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di instansi Daerah kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum.
- b. Aparat Pengawasan Internal Pemerintah wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang diadakan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

¹⁰³ Dr. M. Gaussyah, SH, MH. Pakar Hukum Tata Negara Universitas Syiah Kuala, wawancara tanggal 9 September 2019.

¹⁰⁴ Agus Uji Hantara, Asisten Deputi Pengelolaan Pengaduan Aparatur dan Masyarakat, Kemenpan RB, wawancara tanggal 9 Juli 2019

- c. Aparat Penegak Hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi pengawasan.
- d. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah.
- e. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2006 Tentang Perangkat Daerah juga memperkuat fungsi dan peran APIP dalam hal pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 11B yang berbunyi “Dalam hal terdapat potensi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/Daerah, Inspektorat Daerah Provinsi melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) huruf c tanpa menunggu penugasan dari Gubernur dan/atau Menteri. Kemudian Pasal 11C menyebutkan:

- a. Dalam hal pelaksanaan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) huruf b dan huruf c terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/Daerah, Inspektur Daerah provinsi wajib melaporkan kepada Menteri.
- b. Menteri melakukan supervisi kepada Inspektorat Daerah Provinsi dalam menangani laporan indikasi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- c. Pelaksanaan supervisi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melibatkan lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan intern Pemerintah.

Melihat pada ketentuan normatif di atas, jelaslah terlihat kewenangan APIP yang sangat besar. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh APH ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif proses lebih lanjut harus diserahkan kepada APIP dan sebaliknya jika ditemukan adanya indikasi pidana maka harus diserahkan kepada APH sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. APH jika ingin melakukan pemeriksaan lebih lanjut atas pengaduan masyarakat harus terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP. Tentu saja dalam hal menjalankan kewenangan dan peran APIP seharusnya diatur dalam Undang-Undang tersendiri sehingga diharapkan dapat memaksimalkan peran dan fungsi APIP yang selama ini masih diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penegasan terkait koordinasi di atas juga tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Pada instruksi keenam poin 1 yang ditujukan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu untuk “mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional”.

Bentuk tindak lanjut dari ketentuan tersebut diatas diperkuat dengan adanya Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan Kejaksaan Republik Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penegak Hukum (APH) dalam penanganan laporan atau pengaduan masyarakat yang berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah Nomor:119-49 Tahun 2018, Nomor: B-369/F/Fjp/02/2018 dan Nomor: B/9/II/2018.

Maksud dan tujuan dari perjanjian kerja sama ini adalah sebagai pedoman operasional bagi APH dan APIP dalam melakukan sinergitas koordinasi penanganan laporan atau pengaduan masyarakat berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah guna terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan akuntabel dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Sedangkan ruang lingkup perjanjian kerja sama ini meliputi tukar menukar data atau informasi, mekanisme penanganan laporan atau pengaduan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

Perwujudan koordinasi antara APH dan APIP tersebut belum berjalan optimal. Menurut hasil wawancara dengan Direktur Investigatif BPKP, Arief Tri Hardiyanto mengatakan bahwa koordinasi yang terjadi konteksnya bukan APH berkoordinasi dengan APIP dalam rangka pengumpulan informasi, namun lebih kepada permintaan APH kepada APIP untuk menghitung kerugian keuangan negara berdasar bukti-bukti yang berhasil dikumpulkan oleh APH. Artinya, praktek selama ini koordinasi yang terjadi bahwa APH meminta BPKP untuk melakukan audit ketika sudah *pro justitia*, sehingga dengan adanya permintaan resmi dari APH tersebut maka BPKP mempunyai kewajiban hukum sebagai ahli untuk memenuhi permintaan penyidik yaitu melakukan audit perhitungan kerugian keuangan negara atas kasus dugaan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, apabila koordinasi dilakukan oleh APH dengan APIP, maka tindak lanjutnya pasti penyelesaian kasus melalui jalur hukum tipikor, bukan lagi administrasi.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Arief Tri Hardiyanto, Direktur Investigasi I Kedeputan Bidang Investigasi BKPP Pusat, wawancara tanggal 1 Oktober 2019 pukul 10.00 WIB

Berdasarkan hasil wawancara dengan Muhammad, AK menyatakan bahwa sudah ada *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Aceh dengan Kejaksaan Tinggi, dan Kepolisian Daerah Aceh Nomor 002/MOU/2018, Nomor B-07/N.I/GS/05/2018, Nomor B/MOU/6/V/Huk.8.I/2018 Tentang Koordinasi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) Dengan Aparat Penegak Hukum (APH) Dalam Penanganan Laporan Atau Pengaduan Masyarakat Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Namun belum ada standar operasional prosedur (SOP) untuk melaksanakan koordinasi terkait sebagaimana dimaksud dalam MoU tersebut. Harapannya ada instrumen koordinasi yang lebih operasional yang menjadi acuan para pihak. Namun MoU itu sendiri pun lahir bukan atas semangat melaksanakan implementasi UUAP melainkan sebagai tindak lanjut atas perintah Pasal 385 UU Pemerintahan Daerah.¹⁰⁶ Diharapkan MOU tersebut dapat dijabarkan melalui sebuah SOP sehingga dalam penanganan sebuah kasus penyalahgunaan wewenang, bahwa dalam SOP tersebut terdapat ekspose antara APIP dan APH terlebih dahulu untuk menentukan apakah hal tersebut merupakan ranah administrasi atau ranah pidana dalam upaya memberi kepastian hukum terkait pelaksanaan ketentuan pasal 385 UU Pemda.

Heri Manja Putra, Kasubbid Penyuluhan Hukum, Kepolisian Daerah Aceh menyebutkan bahwa APIP di Aceh tidak mempunyai kompetensi yang sama dalam memahami perkembangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁷ Hal tersebut senada dengan pernyataan Direktur Investigasi BPKP, Arief Tri Hardiyanto yang mengakui bahwa APIP terdiri dari BPKP, inspektorat jenderal, inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten/kota memiliki kualitas SDM APIP yang berbeda-beda, termasuk tingkat independensinya, karena faktor itu juga akan mempengaruhi kepada hasil penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. Termasuk minimnya pemahaman APIP terhadap dinamika peraturan perundang-undangan. Untuk saat ini materi terkait dengan pemahaman peraturan perundang-undangan sangat terbatas diberikan pada program diklat auditor.¹⁰⁸

Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia yang dikeluarkan oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI) menyatakan bahwa kompetensi Auditor harus mempunyai pendidikan, pengetahuan, keahlian dan keterampilan, pengalaman, serta kompetensi lain yang dibutuhkan untuk melaksanakan tanggung jawabnya. Pendidikan, pengetahuan, keahlian dan keterampilan, pengalaman, serta kompetensi lain adalah bersifat kolektif yang mengacu pada kemampuan profesional yang diperlukan auditor untuk secara efektif melaksanakan tanggung jawab profesionalnya. Kompetensi standar seorang Auditor meliputi:

¹⁰⁶ Muhammad AK, Auditor Madya pada Inspektorat Pemerintah Aceh Tanggal 9 Oktober 2019 Pukul 15.00 WIB

¹⁰⁷ Heri Manja Putra, Kepala Sub Bidang Penyuluhan Hukum pada Kepolisian Daerah Aceh wawancara tanggal 9 Oktober 2019 Pukul 10.00 WIB

¹⁰⁸ Arief Tri Hardiyanto, *Op.Cit*

- a. Kompetensi umum terkait dengan persyaratan umum untuk dapat diangkat sebagai Auditor. Kompetensi umum merupakan kompetensi dasar bersikap dan berperilaku sebagai auditor yang dijabarkan sebagai dorongan untuk berprestasi, pemikiran analitis, orientasi pengguna, kerja sama, manajemen stres, dan komitmen organisasi.
- b. Kompetensi teknis audit intern terkait dengan persyaratan untuk dapat melaksanakan penugasan audit intern sesuai dengan jenjang jabatan Auditor. Kompetensi teknis audit intern meliputi tujuh bidang kompetensi yaitu:
 1. Kompetensi Bidang Manajemen Risiko, Pengendalian Intern, dan Tata Kelola Sektor Publik;
 2. Kompetensi Bidang Strategi Kegiatan Audit Intern;
 3. Kompetensi Bidang Pelaporan Hasil audit intern;
 4. Kompetensi Sikap Profesional;
 5. Kompetensi Bidang Komunikasi;
 6. Kompetensi Bidang Lingkungan Bidang Pemerintahan;
 7. Kompetensi Bidang Manajemen Pengawasan.
- c. Kompetensi minimal Auditor bersifat kumulatif, artinya kompetensi pada tingkat atau jenjang jabatan Auditor yang lebih tinggi merupakan kumulatif dari kompetensi pada tingkat atau jenjang Auditor di bawahnya ditambah dengan kompetensi spesifik di jabatannya.

Berdasarkan laporan hasil kajian yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara, 2016, terdapat minimnya kompetensi yang dimiliki oleh SDM APIP, sehingga merekomendasikan perlunya peningkatan kompetensi SDM APIP diluar kompetensi teknis di bidang auditif. APIP harus memiliki kompetensi teknis lain yang mendukung seperti:

- a. Kompetensi teknis hukum, khususnya untuk mencermati suatu keputusan dan/atau tindakan Aparatur Pemerintahan masuk dalam klasifikasi ranah administrasi atau ranah pidana. Termasuk dalam hal ini adalah kompetensi untuk melakukan “penyelidikan” maupun “penyidikan” atas dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilaporkan oleh masyarakat.
- b. Kompetensi menghitung kerugian keuangan negara. Untuk mendukung peningkatan kompetensi tersebut, Lembaga Administrasi Negara sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam bidang pengkajian serta pendidikan dan pelatihan (Diklat) ASN berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, perlu menyusun Diklat Teknis bagi Auditor berkoordinasi dengan BPKP.

Lemahnya kompetensi APIP menjadi faktor utama penyebab tidak optimalnya implementasi UUAP. Berdasarkan hasil wawancara dengan APIP di Kementerian Keuangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian Dalam Negeri bahkan Lembaga Administrasi Negara belum mengimplementasikan UUAP, hal tersebut terlihat dari penjatuhan sanksi administratif kepada penyelenggara pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang belum menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan yang merupakan turunan UUAP. Tetapi terkait pemeriksaan jika ada temuan penyalahgunaan wewenang, rujukan yang selama ini digunakan untuk menjatuhkan sanksi administratif masih memakai Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Karena dalam PP 53 larangan menyalahgunakan wewenang merupakan salah satu bentuk pelanggaran berat terhadap disiplin pegawai.

Menurut Umar Mahdi, bahwa idealnya APIP berperan dari proses perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi kegiatan. Kepala daerah dapat meminta pandangan APIP dalam hal pengambilan keputusan pada penyelenggaraan kegiatan.¹⁰⁹ Senada dengan hal tersebut menurut pakar hukum tata negara, Dr. M. Gaussyah, SH, MH menyatakan bahwa “saat ini APIP perannya sangat terbatas dalam melakukan pengawasan internal mungkin karena lemahnya pengetahuan atau tidak paham kewenangan yang dimilikinya. Hal tersebut berakibat sering kali jika ada kesalahan penyalahgunaan wewenang maka ditindaklanjuti oleh APH tanpa memandang adanya unsur kesalahan administratif.” Menurut beliau “di masyarakat APIP terkesan tidak memiliki *power*, misalnya ditemukan adanya indikasi penyalahgunaan wewenang maka jika terdapat kerugian negara, hanya dilakukan pengembalian kerugian tersebut dan jika ada kesalahan administrasi maka langsung dilakukan perbaikan tanpa disertai penjatuhan sanksi administrasi.”¹¹⁰

Selanjutnya terkait independensi APIP, saat ini dianggap belum mencerminkan independensi, baik *in fact* maupun *in appearance*. APIP yang di daerah masih setingkat eselon II, tentu memiliki kendala dalam pertanggungjawaban kepada kepala daerah. Hal ini karena secara tidak langsung APIP di bawah Sekretaris Daerah yang setingkat lebih tinggi, namun objek pemeriksaan (obrik) dari APIP itu sendiri. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ikhwan Mulyawan (kepala perwakilan BPKP Aceh) yang menyebutkan bahwa APIP tidak independen karena masih berada di bawah jabatan politik (kepala daerah) dan keterbatasan APIP itu sendiri sehingga hasil audit yang dilakukan sulit untuk dipertanggungjawabkan. Akhirnya pemangku

¹⁰⁹ Umar Mahdi, SH, MH, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Jabal Ghafur, Wawancara pada tanggal 1 November 2019

¹¹⁰ Dr. M. Gaussyah, SH., M.H., Pakar Hukum Tata Negara Universitas Syiah Kuala, wawancara tanggal 9 September 2019

kepentingan melihat posisi APIP tersebut kurang *power*. Hasil pengawasan tersebut tentu saja kehilangan faedahnya ketika tidak dapat digunakan oleh pemangku kepentingan. Semakin lama berada di posisi di mana objektivitasnya diragukan, akan menghilangkan semangat dan karakter murni independensi di dalam diri APIP tersebut. Namun demikian dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah kedudukan APIP sudah dirasa lebih independen dikarenakan dalam hal koordinasi terkait indikasi penyalahgunaan wewenang, seperti yang tercantum dalam Pasal 11 C ayat (1) yang menyatakan “ Dalam hal pelaksanaan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) huruf b dan huruf c terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah, inspektur daerah provinsi wajib melaporkan kepada Menteri.

Dalam rangka mengatasi lemahnya kompetensi dan rendahnya independensi APIP, sejak 2015 Pemerintah sudah berupaya menyusun strategi peningkatan kapabilitas APIP yang dituangkan dalam Peraturan Kepala BPKP Nomor 6 Tahun 2015 tentang Grand Design Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Tahun 2015-2019. Adapun strategi peningkatan kapabilitas APIP meliputi:

- a. Penyiapan suatu perangkat kebijakan yang dapat dijadikan acuan bersama dalam upaya peningkatan kapabilitas APIP berkelas dunia. Perangkat kebijakan tersebut diharapkan akan menjadi acuan bersama bagi seluruh APIP K/L/D dalam meningkatkan kapabilitasnya.
- b. Peningkatan kesadaran APIP untuk memiliki tingkat kapabilitas berkelas dunia. Tiga variable utama yang mempengaruhi kapabilitas APIP, yaitu aktivitas audit internal, lingkungan organisasi K/L/D sebagai *shareholder* APIP, serta pimpinan APIP sendiri, dengan membentuk Tim Kerja serta menyediakan sumber daya yang diperlukan dalam peningkatan kapabilitas APIP.
- c. Penilaian secara mandiri (*self assesment*) kapabilitas APIP sesuai kriteria internasional dengan menggunakan IACM. IACM merupakan tools yang digunakan APIP menuju ke organisasi yang lebih efektif. Dalam upaya meningkatkan kapabilitasnya, APIP perlu melakukan penilaian mandiri (*self assesment*) terhadap KPA yang harus dipenuhi sehingga diketahui kondisi akpabilitas APIP saatini, serta diketahui area yang akan dilakukan perbaikan (*areas of improvment*) untuk menuju ke level kapabilitas lebih tinggi. BPKP menyediakan pedoman teknis *self assesment* bagi APIP yang didukung dengan aplikasi, sedangkan *quality assurance* akan dilakukan oleh BPKP.
- d. Proses penjaminan kualitas (*quality assurance*) oleh BPKP terhadap proses *self assesment* kapabilitas APIP. Bantuan BPKP dalam proses peningkatan kapabilitas APIP,

khususnya dalam melakukan *self assesment*, akan diberikan dalam bentuk *quality assurance* untuk:

1. Mengetahui efektifitas APIP yang tercermin dari level kapabilitasnya dengan mengacu kepada praktik tata kelola yang baik;
 2. Memperoleh gambaran mengenai permasalahan dan hambatan APIP dalam melaksanakan tata kelola yang baik di lingkungannya;
 3. Meyakinkan unit APIP dalam pemenuhan bukti-bukti dan membantu perbaikan yang terkait permasalahan dan hambatan APIP dalam meningkatkan kapabilitasnya.
- e. Peningkatan kapabilitas APIP secara mandiri (*self Improvement*). Berdasarkan hasil *self assesment*, APIP akan mengetahui area yang akan melakukan perbaikan (*areas of improvment –AoI*) untuk menuju level yang lebih tinggi. AoI tersebut digunakan oleh APIP sebagai dasar untuk menyusun *action plan* dan selanjutnya APIP melaksanakan *action plan* dengan menyusun/ memperbaiki infrastruktur, melaksanakannya secara berkesinambungan hingga menghasilkan *outcome* dari suatu KPA. Selanjutnya BPKP melakukan monitoring terhadap perkembangan kapabilitas secara regional, sektoral dan nasional.
- f. Peningkatan kapabilitas kompetensi SDM APIP melalui *e-learning*. Sebagai upaya meningkatkan kompetensi SDM APIP agar mampu melaksanakan perkembangan kapabilitas APIP (*ability to perform*), BPKP menyediakan diklat-diklat JFA dan diklat teknis substansi yang didukung dengan modul diklat *e-learning* bagaimana melakukan compliance auditing dan performance audit/ *value for money* audit yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja.

Data yang dirilis oleh BPKP (2016) berkenaan dengan level kapabilitas APIP sampai triwulan ke-3 Tahun 2016 menunjukkan bahwa dari 628 APIP di tingkat pusat dan daerah, 12 APIP atau 1,91% termasuk level 3 (integrated), 191 APIP atau 30,31% level 2 (*infrastructure*), dan 366 APIP atau 58,10% level 1 (initial), dan 61 APIP atau 9,68% belum assesment. Berdasarkan level kapabilitas APIP seperti yang ditetapkan oleh BPKP (2015) yaitu Level-1 *Initial*, Level-2 *Infrastructure*, Level-3 *Integrated*, Level-4 *Managed*, dan Level-5 *Optimized*, maka data tersebut di atas menunjukkan bahwa kapabilitas APIP secara umum masih berada pada level-1 dan hanya 1,91% yang sudah masuk dalam level-3. Kondisi tersebut mengandung makna bahwa kontribusi APIP dalam pengawasan internal organisasi pemerintahan masih jauh dari harapan para pemangku kepentingan.

Data terbaru setelah dilakukan wawancara dengan Direktur Investigasi BPKP, Arief Tri Hardiyanto menyebutkan bahwa sampai dengan Triwulan II 2019 capaian Peningkatan Kapabilitas-APIP menunjukkan adanya peningkatan kapabilitas APIP dalam dua tahun terakhir, yaitu peningkatan kapabilitas APIP pada level 2+ sebesar 113% dan 575% pada APIP level 3.

Tabel 4.3 Kapabilitas APIP

Instansi Pemerintah	2018		2019		Penambahan	
	2+	3	2+	3	2+	3
Kementerian/Lembaga	20	4	27	17	7	13
Provinsi	17	0	19	2	2	2
Kabupaten/Kota	86	0	216	8	130	8
	123	4	262	27	139	23
					113%	575%

Sumber: Wawancara dengan Direktur Investigasi BPKP

APIP level 3 yaitu Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pertanian, Kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kesehatan, BKKBN, BPKP, BPK, KPK, BNN, Mahkamah Konstitusi, BPOM, Kemenristekdikti, BPPT, dan BATAN.

Untuk mengoptimalkan fungsi UUAP, diharapkan bahwa APIP dapat memaksimalkan perannya, BPKP sebagai pembina APIP dan selaku regulator harus mengintegrasikan substansi dari UUAP itu sendiri baik melalui instrumen audit maupun dimasukkan kedalam kurikulum dalam pelaksanaan diklat-diklat auditor. Selain itu juga APIP di kementerian, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menjadi aktor utama melaksanakan tugasnya dalam melaksanakan pengawasan terhadap penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Kementerian PAN-RB selaku leading sector lahirnya UUAP sampai saat ini belum ada program terstruktur dan masif yang dilakukan terkait dengan sosialisasi maupun membuat peraturan pelaksanaan dari UUAP itu sendiri.

LAN sebagai lembaga yang diberikan kewenangan dalam melakukan kegiatan pengkajian dan pendidikan dan Pelatihan ASN harus memberikan dukungan terhadap UUAP dengan menambahkan materi tentang pengaturan larangan penyalahgunaan wewenang dan AUPB kedalam kurikulum pembelajaran diklat, harapannya pejabat pemerintah akan memiliki kompetensi yang memadai sehingga bisa terhindari dari kesalahan-kesalahan administrasi.

Hal senada juga dinyatakan oleh Dr (HC). Azwar Abu Bakar (Mantan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) Bahwa dalam menjalankan UUAP ini harus semua pihak mengambil peran masing-masing, seperti Menpan RB masif melakukan sosialisasi, kemudian APIP sebagai aktor utama dalam UUAP harus meningkatkan kemampuan SDM nya sehingga UUAP ini dapat berjalan optimal. APIP juga harus diduduki oleh orang yang memiliki integritas dan independensi dan tidak berada dibawah

jabatan politik.¹¹¹ Lebih lanjut Azwar Abu Bakar menambahkan Kementerian Dalam Negeri juga diharapkan berperan dalam mengimplementasikan UUAP dikarenakan hampir 80% aparatur sipil negara berada di daerah yang merupakan naungan dari Kementerian Dalam Negeri dan dalam menjalankan peran pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah daerah dan aspek penjatuhan sanksi sebagaimana diatur dalam PP 48 2016 dan PP 12 Tahun 2017.

Selain hal tersebut diatas lemahnya peran atasan dalam melaksanakan kewajiban memberikan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan juga menjadi salah satu penyebab belum terimplementasinya UUAP secara optimal sebagaimana dimaksud didalam PP 48/2016. Pasal 12 UUAP menyebutkan bahwa Pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif adalah:

- a. Atasan Pejabat merupakan Pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif kepada Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan pelanggaran administratif.
- b. Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh pejabat daerah maka Pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif yaitu kepala daerah.
- c. Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh pejabat di lingkungan kementerian/ lembaga maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu menteri/ pimpinan lembaga.
- d. Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh Bupati/Walikota maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu Gubernur.
- e. Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh Gubernur maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administrasi yaitu menteri yang urusan pemerintahan dalam negeri.
- f. Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga maka pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu Presiden.

Untuk tingkat dan jenis sanksi administratif dapat dilihat didalam Pasal 4 PP 48/2016 yang terdiri atas:

- a. Sanksi Administrasi ringan;
- b. Sanksi Administrasi sedang; dan
- c. Sanksi Administrasi berat.

Berdasarkan temuan lapangan dapat disimpulkan bahwa tidak berjalannya peran APIP dalam hal penanganan kasus penyalahgunaan wewenang disebabkan beberapa faktor yaitu:

- a. Kompetensi atau kualitas APIP yang masih lemah.
- b. Rendahnya tingkat independensi APIP.

¹¹¹ Dr (HC) Azwar Abu Bakar, Mantan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, wawancara tanggal 18 Oktober 2019

- c. Rendahnya komitmen APIP dan APH dalam melakukan koordinasi.
- d. Regulasi yang mengatur tentang APIP masih dalam tataran Peraturan Pemerintah belum dalam bentuk Undang-Undang.

4.1.3 Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan keseluruhan bentuk tindakan, sikap dan sistem norma-norma atau nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat yang menentukan bentuk seharusnya hukum itu berlaku dan hidup dalam masyarakat. Budaya hukum merupakan dasar pijakan dalam berbangsa dan bernegara dimana merupakan perwujudan dari tatanan nilai yang tumbuh dalam masyarakat. Oleh karenanya dalam membicarakan budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat.

Meninjau budaya hukum dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat dalam arti ini adalah orang perseorangan, warga serta masyarakat sesungguhnya yang hidup dan berkembang menjadi suatu komunitas. Namun demikian, masyarakat yang dimaksud dalam UUAP merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN merupakan sebutan integral untuk PNS dan PPPK. ASN yang dimaksud adalah orang perseorangan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari masyarakat yang memiliki fungsi dan tugas tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 UU Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa “Pegawai ASN berfungsi sebagai, a. Pelaksana kebijakan publik; b. Pelayan publik; dan c. Perekat dan pemersatu bangsa. Kemudian Pasal 11 UU ASN menyebutkan bahwa “Pegawai ASN bertugas a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi dan tugas tertentu tersebut diberikan secara atribusi. Artinya, sebagian masyarakat memiliki fungsi dan tugas karena peraturan perundang-undangan yang melekat padanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 12 UU ASN menyebutkan bahwa ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Mencermati pasal ini dapat dipahami bahwa unsur materi pasal tersebut mencerminkan budaya hukum yang harus tertanam pada setiap PNS itu sendiri. Namun demikian, pemahaman dan pengamalan budaya hukum pada setiap PNS juga memiliki tingkat yang berbeda-beda.

Mirdaz Ismail mengatakan bahwa budaya hukum adalah hal terpenting dan menjadi kunci penegakan hukum walaupun budaya hukum tersebut belum optimal berjalan di dalam pemerintahan. Pengamalan budaya hukum yang belum optimal mengakibatkan budaya hukum yang berjalan di pemerintahan belum berfungsi. Sebagai contoh hakim maupun jaksa bisa saja belum sepenuhnya memahami peraturan perundang-undangan terkait termasuk UUAP.¹¹²

Syaifudin Tagamal¹¹³ menyatakan pandangannya mengenai persepsi masyarakat bahwa proses peradilan administrasi yang diatur oleh UUAP seolah dipahami sebagai cara untuk membersihkan diri dari tuduhan dan pemidanaan penyalahgunaan wewenang karena dimungkinkan adanya pengembalian keuangan negara secara administratif. Padahal sesungguhnya berdasarkan dari sisi APH jika ditemukan unsur perbuatan melawan hukum dalam suatu perkara yang ternyata bukan semata-mata kesalahan administratif sebagaimana temuan APIP, maka APH tetap akan memproses perkara tersebut secara pidana mengingat pengembalian kerugian keuangan atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana diatur Pasal 4 UU Tipikor.

Masyarakat dianggap telah mengetahui dan memahami setiap undang-undang yang telah diundangkan dalam berita negara. Sementara sebagian masyarakat akan mengetahui dan memahami peraturan tersebut setelah mendapatkan sosialisasi. Hal ini menyebabkan perbedaan persepsi di masyarakat dari cara membaca dan menganalisis materi undang-undang. Walaupun kenyataan di lapangan masih ditemukan minimnya pengetahuan serta pemahaman yang masih berbeda-beda dalam menafsirkan UUAP. Hal ini sejalan dengan pendapat Agus Puji Hantara dari Kementerian PAN-RB bahwasanya pasca diundangkan UUAP, sangat minim sosialisasi yang dilakukan oleh kementerian terkait.¹¹⁴

APIP dan APH memiliki pandangannya masing-masing dalam menterjemahkan materi UUAP. Sebagaimana pendapat Mirdaz yang mengatakan budaya hukum yang ditimbulkan dari UUAP sendiri cenderung banyak menyisir wilayah yang multitafsir. Sehingga, baik APIP dan APH cenderung bermain di wilayahnya masing-masing demi menghindari kesalahan penafsiran materi undang-undang. Walaupun semangat UUAP adalah *primum remedium* akan tetapi melihat budaya hukum yang kurang berfungsi seakan menutupi azas tersebut dibandingkan azas *ultimum remedium*.¹¹⁵

Membahas azas *primum remedium* dan *ultimum remedium* dapat dilihat pada masing-masing pandangan dari Mahkamah Agung (MA) Kamar Pidana dan Mahkamah Agung (MA)

¹¹² Mirdaz, Advokat, wawancara mengenai pandangan advokat tentang berjalannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, tanggal 24 September 2019, pukul 20.30 WIB

¹¹³ Syaifudin Tagamal, Kepala Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat BPKP Pusat, wawancara tanggal 1 Oktober 2019 Pukul 12.40 WIB

¹¹⁴ Agus Puji Hantara, *Op.Cit.*

¹¹⁵ Mirdaz, *Op. Cit*

Kamar TUN. Mencermati pandangan MA Kamar Pidana, azas *primum remedium* hanya dapat dijalankan apabila sebelum adanya proses *pro justitia* ketika APIP melakukan pengawasan. Artinya, ketika sudah masuk ke dalam *pro justitia* maka azas *ultimum remedium* yang digunakan.¹¹⁶

Menyikapi hal tersebut, pihak MA Kamar TUN menanggapi bahwa penyalahgunaan wewenang harus lebih *clear* dan diuji dengan asas umum pemerintahan yang baik. Terkait pembahasan batasan yang dipertanyakan oleh MA Kamar TUN dapat dilihat dari penjelasan Suharto yang menyebutkan bahwa sifat melawan hukum dibagi 4 (empat) yaitu sifat melawan hukum umum, khusus, formil, materil. Sifat melawan hukum khusus artinya dimuat dalam teks undang-undang, karena ada teks secara melawan hukum maka sifatnya khusus. Sebagai contoh, Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 58 UU Pemda yaitu, a. Kepastian hukum; b. Tertib penyelenggaraan negara; c. Kepentingan umum; d. Keterbukaan; e. Proporsionalitas; f. Profesionalitas; g. Akuntabilitas; h. Efisiensi; i. Efektivitas; dan j. Keadilan merupakan termasuk jenis hukum khusus karena dimuat dalam teks. Mempertimbangkan isi materil dari UU Pemda tersebut jelas bahwa apabila terdapat penyelenggara negara yang tidak menjalankan Pasal 58 UU Pemda tersebut maka dapat dikatakan telah melawan hukum secara khusus.¹¹⁷

Pada satu sisi, MA Kamar TUN yang mempertanyakan batasan proses administrasi, dapat dikatakan bahwa apabila melanggar Pasal 20 ayat (2) huruf b dan c UUAP yang menyebutkan bahwa “hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah yaitu, a. Tidak terdapat kesalahan; b. Terdapat kesalahan administratif; atau c. Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dijelaskan oleh MA Kamar Pidana bahwa hal tersebut telah memenuhi unsur melawan hukum secara khusus.¹¹⁸

Yodi Martono W dari MA kamar TUN memandang masih terdapat kerancuan memaknai penyalahgunaan wewenang, apakah termasuk penggolongan ranah administratif atau ranah pidana. Menjawab hal tersebut, pihak MA kamar Pidana menjawab dengan memberikan batasan melalui Perma 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang untuk menghindari kerancuan tersebut. Dalam pasal 2 ayat 1 disebutkan Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/ atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Artinya permohonan baru bisa diajukan apabila sudah dilakukan pemeriksaan oleh APIP (putusan APIP sebagai objek pengujian). Pengadilan yang berwenang dalam hal ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan

¹¹⁶ Suharto, Panitera Muda Kamar Pidana, Mahkamah Agung, wawancara tanggal 9 Juli 2019 Pukul 12.40 WIB

¹¹⁷ Yodi Martono W, Hakim Agung MA Kamar TUN, wawancara tanggal 9 Juli 2019 Pukul 12.40 WIB

¹¹⁸ Suharto, *Op.Cit*

Pasal 1 angka 8 Perma 4 Tahun 2015. Melihat penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa jika ada kasus penyalahgunaan wewenang berdasarkan hasil pengawasan APIP maka jika pejabat pemerintahan merasa keberatan dapat melakukan pengujian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Terkait dengan pelanggaran administratif juga dapat dilihat di dalam penjabaran PP 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan. Setiap pelanggaran administratif memiliki makna sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 PP 48 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa Pelanggaran Administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUAP.

Berdasarkan penjelasan dari Pasal 1 angka 4 PP 48 Tahun 2016 apabila terdapat kesalahan administratif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (2) maka digolongkan kepada kesalahan administratif. Dengan demikian, setiap pelanggaran administratif dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 angka 5 dan Pasal 4 PP 48 Tahun 2016 yaitu setiap pelanggaran administratif digolongkan menjadi sanksi administratif ringan, sedang dan berat.

4.2 Implikasi Pemberlakuan UUAP terhadap Penanganan Kasus Penyalahgunaan Wewenang

Dalam melihat pelaksanaan UUAP terkait implementasinya, penulis mengambil beberapa putusan pengadilan yang berkaitan penyalahgunaan wewenang dengan melihat beberapa pertimbangan hakim dalam memutus perkara dan disertakan analisis yang dilihat dari teori efektifitas hukum Lawrence M Friedman yaitu dilihat dari substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Adapun kasus-kasus tersebut dijabarkan dalam bentuk matriks sebagai berikut:

4.2.1 Kasus 1: Perkara Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN Bms

4.4 Tabel Matriks Data Analisis Kasus I

IDENTITAS:	
1. Nomor Perkara	01/Pid.Prap/2016/PN Bms
2. Isu Hukum dalam Perkara	Kaedah Hukum Penyalahgunaan Wewenang: Pengajuan Praperadilan terhadap penetapan sah tidaknya Tersangka Kasus Menyalahgunakan Kewenangan.
3. Terdakwa	Ir. Tjutjun Sunarti Rochidie, M.Si
4. Pasal yang disangkakan	

Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2009 Jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP

PUTUSAN:

- Menyatakan penyidikan yang dilakukan oleh termohon berkenaan dengan peristiwa pidana korupsi sebagaimana dinyatakan dalam penetapan sebagai tersangka terhadap diri pemohon yang diduga melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2009 JIS Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP *adalah tidak sah*, oleh karenanya penyidikan *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena melanggar UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

KRONOLOGI KASUS:

- Bahwa Pemohon selaku Kepala Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Banyumas telah membuat Surat Keputusan Nomor: 800/20/1/2014, tanggal 4 Januari 2014 tentang Penetapan Pejabat Pengelola Keuangan Pada Dinas Pertanian, Pertanian Dan Kehutanan Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2014. Kemudian berdasarkan surat keputusan tersebut, diadakan pelelangan, setelah melalui proses evaluasi administrasi. Yang menjadi pemenang lelang adalah CV. Pesona Hijau dengan penawaran sebesar Rp. 1.156.000.000 yang diumumkan pada tanggal 6 Oktober 2014. Bahwa selanjutnya Pejabat Pembuat Komitmen menerbitkan Surat Keputusan Nomor : 027/146/X/2014 tanggal 10 Oktober 2014 Tentang Surat Penunjukan Penyedia Barang/jasa Pekerjaan Pengadaan Bibit Kelapa Genjah dan Pupuk Organik, yang kemudian ditindaklanjuti dengan penandatanganan Surat Pemborongan/Kontrak Nomor : 525/150/10/2014 tanggal 14 Oktober 2014 antara Pejabat Pembuat Komitmen dengan pemenang lelang/penyedia barang, yaitu Imam Setiawan selaku Direktur CV. Pesona Hijau, dan PPK menerbitkan Surat Perintah Mulai Kerja/SPMK Nomor: 027/287/X/2014 tanggal 17 Oktober 2014. Bahwa setelah penyedia barang/jasa CV. Pesona Hijau telah melaksanakan kewajibannya, maka kemudian Pejabat Pembuat Komitmen dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan setelah melalui proses pemeriksaan yang telah diatur dalam KONTRAK selanjutnya memproses Surat Permohonan Pembayaran Pekerjaan Nomor 053/PH-PBG/Per/XII/2014 tertanggal 09 Desember 2014 dari Direktur CV. Pesona Hijau, yaitu Imam Setiawan selaku Penyedia barang yang isinya mohon dapat dibayarkan terminj 100 %, yang kemudian diteruskan kepada Bendahara Pengeluaran Dinas Pertanian, Perkebunan Dan Kehutanan Kabupaten Banyumas untuk diproses pembayarannya. Selanjutnya atas pengadaan bibit Kelapa Genjah, termohon

dinyatakan tidak sesuai dengan spesifikasi barang sebagaimana tersebut dalam surat Pemborongan (Kontrak) Nomor: 525/150/X/2014, tertanggal 14 Oktober 2014, sehingga Negara/ Daerah Kabupaten Banyumas dirugikan sebesar Rp.974.486.364 sehingga Pemohon ditetapkan sebagai tersangka atas tindak pidana Korupsi.

PERTIMBANGAN HAKIM:

- Menimbang, bahwa menurut pendapat Ahli bernama Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H., dalam persidangan perkara ini menerangkan sebagai berikut:

Bahwa yang melatarbelakangi lahir dan terbitnya Undang-Undang RI

Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diantaranya:

Pertama komitmen perlindungan hukum bagi PNS/ASN/aparatur pemerintahan yang baik dan jujur agar lebih tenang dalam bekerja / melaksanakan tugas maksudnya apabila ada PNS/ASN/aparatur pemerintahan yang nyata-nyata melakukan pelanggaran hukum yang bersifat administratif maka penyelesaiannya juga secara administratif (melalui PP, Perda, dsb) sebaliknya apabila terdapat PNS/ASN/aparatur pemerintahan yang melakukan pelanggaran hukum yang masuk ranah pidana maka penyelesaiannya juga hukum pidana. Disini pula agar pejabat pemerintahan atau birokrasi termasuk PNS untuk tidak terjebak korupsi dalam menerapkan kebijakan politik pemerintahan.

Kedua adalah sebagai *filter* penegakan hukum tindak pidana korupsi bagi aparat penegak hukum terhadap PNS/ASN/ aparatur pemerintahan, artinya pula bahwa PNS/ ASN aparatur pemerintahan yang diduga melakukan tindak pidana korupsi dan kemudian melalui proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pasti di pengadilan dinyatakan bersalah dan dihukum, karena kerugian negara dari pidana korupsi yang didakwaan terlebih dahulu dihitung dengan pasti dan cermat oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yaitu BPK / BPKP / Badan Pengawas / Inspektorat Provinsi / Inspektorat Kabupaten/Kota / Ahli. Disini pula kemudian wibawa penegak hukum (Polisi/Jaksa Pengadilan) meningkat karena tidak ada lagi PNS / aparatur pemerintahan sebagai pelaku tindak pidana korupsi yang putusannya bebas di pengadilan;

- Bahwa terhadap Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara Aparatur Pemerintahan apabila diduga melakukan penyelewengan mengakibatkan kerugian keuangan negara / daerah adalah apabila terlebih dahulu adanya pengawasan yang dilakukan oleh APIP yaitu BPK / BPKP/Badan Pengawas/ Inspektur Jenderal / Inspektorat Provinsi / Inspektur Kabupaten/Kota / Ahli yang dalam hasil pengawasannya termasuk menghitung dengan pasti dan cermat tentang kerugian keuangan

negara/daerah. Perihal siapa yang harus bertanggung jawab terhadap adanya kerugian keuangan negara, Pasal 20 Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sudah sangat tegas mengatur yaitu jika hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Dimana pengembalian kerugian keuangan negara dimaksud dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Sedangkan apabila kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka beban tanggung jawab mengembalikan kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan (PNS/ASN/Aparatur Pemerintahan).

- Bahwa dalam Ketentuan Penutup baik dalam Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, semuanya mengatur bahwa “undang-undang tersebut mulai berlaku pada saat tanggal diundangkannya”, dimana Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mulai berlaku sejak tanggal 17 Oktober 2014, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mulai berlaku sejak tanggal 2 Oktober 2014, sedangkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN mulai berlaku sejak tanggal 15 Januari 2014. Berdasarkan hal tersebut, maka yang harus dicermati adalah asas undang-undang tidak boleh berlaku surut (non-retroaktif), maksudnya kapan sebuah peraturan atau undang-undang dapat menjerat sebuah perbuatan tergantung dari waktunya (tempus), yakni apabila peraturan atau undang-undang belum diundangkan/diberlakukan maka perbuatan atau tindakannya tidak dapat dijerat dengan undang-undang tersebut, namun sebaliknya apabila perbuatan atau tindakannya dilakukan setelah peraturan atau undang-undang sudah diberlakukan/diundangkan, maka perbuatan atau tindakan tersebut harus mentaati aturan atau undang-undang tersebut;
- Bahwa apabila sejak pelaporan atau pengaduan, penyelidikan maupun penyidikan hingga seseorang selaku PNS atau ASN atau Aparatur Pemerintahan dijadikan tersangka karena diduga melakukan suatu perbuatan melawan hukum atau adanya penyelewengan, karena jabatannya dengan menyalahgunakan kewenangannya, dimana apabila proses pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan hingga ditetapkannya sebagai tersangka terjadi setelah Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diberlakukan, maka harus ditempuh melalui mekanisme pemeriksaan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) terlebih dahulu, dan hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 385

ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada pokoknya Aparat Penegak Hukum (APH) melakukan pemeriksaan terhadap Aparatur Sipil Negara terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan.

- Bahwa apabila merujuk pada Pasal 20 UU RI NO. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan cukup jelas bahwa antara APIP dengan aparat penegak hukum harus selalu berkoordinasi dengan tujuan agar setelah diketahui kesalahan (administrasi/pidana) yang dilakukan oleh PNS/ASN/Aparatur Pemerintahan maka menjadi jelas pula siapakah yang akan memprosesnya dan jenis hukuman apa yang akan dijatuhkan;
- Bahwa menurut keyakinan Ahli tentang dugaan yang disangkakan terhadap Pemohon oleh Penyidik Kejaksaan mengenai rentang waktu saat terjadinya kontrak antara PPK dengan Penyedia Barang hingga kemudian lahir SPK yang ditandatangani pada tanggal 14 Oktober 2014 patut diduga belum bisa ditentukan adanya kerugian keuangan negara / daerah, karena belum dilaksanakannya pekerjaan dan jelas belum ada pengaduan dari pihak manapun dan kurang relevan apabila dilakukan Penyelidikan, selain itu bagaimana mungkin kerugian keuangan negara / daerah muncul sedangkan pembayaran atas prestasi pekerjaan juga belum terealisasi. Dengan perkataan lain bahwa Penyelidikan atas diri Pemohon praperadilan apabila atas dasar Surat Perjanjian Kontrak tanggal 14 Oktober 2014 tersebut, dipastikan setelah adanya pengaduan atau setelah pelaksanaan pekerjaan dan pembayaran prestasi pekerjaan dari Penyedia Barang yang waktunya sangat mungkin setelah diberlakukannya Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Analisis Kasus

1. Substansi Hukum

Berdasarkan kasus dan permohonan praperadilan Tjutjun Sunarti Rochidie, substansi hukum yang dapat dianalisa yaitu bahwa tindakan Termohon yang menetapkan Pemohon sebagai tersangka dalam perkara *a quo* adalah tidak sah, karena telah melanggar UUAP dan UU Pemda.

Dalam pembahasannya dijelaskan bahwa Pemohon ditetapkan sebagai tersangka tanpa terlebih dahulu diperiksa oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Sebagaimana dikutip dari direktori Putusan MA adalah sebagai berikut, bahwa apabila Pemohon dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam kapasitas selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam kegiatan peningkatan Produktifitas Tanaman Tahunan Perkebunan Berupa Pekerjaan Pengadaan Bibit Kelapa Genjah dan Pupuk Organik Tahun Anggaran 2014 Pada

Dinas Pertanian Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten banyumas, maka merupakan kesalahan administrasi yang seharusnya terlebih dahulu dilakukan pengawasan oleh APIP.

Mengenai pengawasan tersebut dapat dilihat isi keseluruhan dari Pasal 20 UUAP. Sebagaimana bunyi pasal tersebut ayat (1) yaitu “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah”. kemudian ayat (2) menyatakan bahwa Hasil pengawasan aparat intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. tidak terdapat kesalahan; b. terdapat kesalahan administratif; atau c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Selanjutnya ayat (3) menyatakan bahwa “Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindaklanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan“ dan; ayat (4) berbunyi “Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan”.

Melihat tugas dan kewenangan APIP dapat dilihat di dalam Pasal 48 ayat (2) PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan Aparat pengawas intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengawasan intern melalui: a). Audit; b). reuiu, c). evaluasi; d). pemantauan; dan e) kegiatan pengawasan lainnya. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 46 UU Pemda menyatakan bahwa APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Mencermati Pasal 46 UU Pemda, apabila PEMOHON dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa menyalahgunakan kewenangan yang dimilikidalam kapasitas sebagai KPA maka harus ditempuh melalui mekanisme pemeriksaan APIP terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 385 ayat (2) UU Pemda APIP wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang diadukan oleh masyarakat. Kemudian, dalam melakukan pemeriksaan, APH terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP. Apabila dalam proses pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang sifatnya administratif maka diserahkan kepada APIP. Walaupun demikian, jika terdapat bukti penyimpangan bersifat pidana proses selanjutnya diserahkan kepada APH. Sebagaimana tertuang di dalam Pasal 385 ayat (3), (4), dan (5) UU Pemda. Lebih lanjut juga tertuang di dalam Pasal 17 ayat (2) yang menyebutkan tentang penyalahgunaan wewenang yaitu a. larangan melampaui wewenang; b. larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang

yang dapat menjadi dasar hukum pengujian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh APIP atau APH.

Berdasarkan pertimbangan dan penjelasan pasal-pasal tersebut diatas maka Pemohon dalam hal ini Tjutjun Sunarti bukan merupakan tindak pidana, akan tetapi masuk dalam domain administrasi, karena apabila terdapat adanya dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh Pemohon, maka terlebih dahulu yang melakukan pemeriksaan adalah APIP, dalam hal ini Inspektorat Kabupaten.

Mencermati ketentuan Pasal 1 angka 2 KUHAP menyatakan bahwa “Penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam UU ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang Tindak Pidana yang terjadi dan guna menemukan Tersangkanya”.

Melihat isi pasal tersebut dapat dinyatakan bahwa dalam kegiatan Penyidikan, Penyidik harus terlebih dahulu mencari dan mengumpulkan bukti untuk membuat terang tindak pidana yang terjadi. Dari bukti yang terkumpul tersebut barulah dapat ditentukan Tersangkanya. Akan tetapi, pada kenyataannya dalam perkara aquo terjadi sebaliknya, yaitu bukti belum dikumpulkan, belum terang tindak pidananya, namun pemohon sudah ditetapkan sebagai Tersangka.

Melihat ketentuan Pasal 2 ayat (1) No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengandung elemen pokok yang bersifat kumulatif, yaitu adanya perbuatan melawan hukum; memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sifat kumulatif yaitu, sifat dimana setiap unsur dalam tindakan pidana harus terpenuhi semua. Namun, apabila salah satu unsur di atas tidak dapat terpenuhi maka tidak dapat ditetapkan sebagai tersangka. Begitu juga yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengandung elemen pokok yang bersifat kumulatif pula, yaitu a. setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; b. dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; c. yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara;

Berdasarkan isi pasal di atas dengan demikian, kerugian Keuangan Negara dalam perkara korupsi adalah merupakan salah satu elemen pokok, tanpa adanya elemen ini, maka tidak ada Tindak Pidana Korupsi. Sebab, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, tanggal 25 Juli 2006, yakni: “.....unsur kerugian keuangan Negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung”. Pembuktian dan penghitungan kerugian keuangan Negara yang nyata dan pasti jumlahnya itu harus dilakukan, “.....secara

logis dapat disimpulkan kerugian keuangan Negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh ahli dalam keuangan Negara, perekonomian Negara, serta ahli dalam analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian”. pertimbangan lain dapat dicermati ketentuan dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan: “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dalam hal lembaga atau Instansi yang berwenang menghitung adanya kerugian keuangan negara/daerah, yaitu BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) atau BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 9 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggungjawab Keuangan Negara, yaitu: (1) Dalam menyelenggarakan pemeriksaan dan tanggungjawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan Aparat Pengawas Intern Pemerintah; (2) Untuk keperluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK; (3) Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Menimbang penjelasan di atas bahwa dengan tidak adanya kerugian keuangan Negara/Daerah atau perekonomian Negara/Daerah dan penghitungan kerugian keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK, BPKP, Aparat Pengawas Intern Pemerintah atau Ahli dan tidak adanya kerugian yang nyata dan pasti, maka penetapan pemohon sebagai Tersangka melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum terpenuhi.

Dengan demikian, “Menimbang bahwa dengan adanya penjelasan yang menyatakan bahwa kata ”dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara”, kemudian mengkualifikasikannya sebagai delik formil, sehingga adanya kerugian keuangan Negara atau perekonomian Negara tidak merupakan akibat yang harus nyata terjadi, Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian ditafsirkan bahwa unsur kerugian keuangan Negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya. Faktor kerugian, baik secara nyata atau berupa kemungkinan, dilihat sebagai hal yang memberatkan atau meringankan dalam penjatuhan pidana, sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 4, bahwa pengembalian kerugian keuangan Negeranya dapat dipandang sebagai faktor yang meringankan. Oleh karenanya persoalan kata ”dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, lebih merupakan persoalan pelaksanaan dalam praktik oleh aparat penegak hukum, dan bukan menyangkut konstitusionalitas norma”. Berdasarkan pernyataan di atas, bahwa pertimbangan

Mahkamah Konstitusi tersebut di atas secara jelas menerangkan, bahwa untuk menentukan suatu Kerugian Keuangan Negara itu harus nyata dan pasti serta penghitungannya dilakukan oleh Ahli.

Dengan tidak adanya kerugian keuangan Negara/Daerah atau perekonomian Negara/Daerah dan penghitungan kerugian keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK, BPKP, Aparat Pengawas Intern Pemerintah atau Ahli dan tidak adanya kerugian yang nyata dan pasti, maka penetapan Pemohon sebagai Tersangka melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum terpenuhi. Dengan tidak adanya kerugian keuangan Negara/Daerah atau perekonomian Negara/Daerah dan penghitungan kerugian keuangan Negara yang nyata dan pasti jumlahnya yang dilakukan oleh BPK, BPKP, Aparat Pengawas Intern Pemerintah, atau Ahli, maka berarti tidak ada kegiatan yang terbukti memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Dengan tidak adanya perbuatan Pemohon yang terbukti memperkaya diri sendiri atau menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan tidak adanya fakta Negara dirugikan dengan jumlah yang nyata dan pasti sebagai hasil penghitungan kerugian yang dilakukan oleh BPK atau Ahli, maka tidak ada alasan obyektif yang sah untuk menetapkan Pemohon sebagai Tersangka dan terlalu dini untuk Penyidik menduga Pemohon telah melakukan tindak pidana korupsi.

Dalam hal ini Pemohon ditetapkan sebagai Tersangka tidak ada kerugian keuangan Negara atau perekonomian negara, karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga melakukan perbuatan melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara atau perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian yang nyata dan pasti jumlahnya. Dengan tidak adanya kerugian keuangan Negara yang nyata dan pasti jumlahnya yang dilakukan penghitungannya oleh ahli maka adanya dugaan keras bahwa Pemohon telah melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan tidak terpenuhi bukti yang cukup untuk ditetapkan sebagai Tersangka. Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka tindakan yang dilakukan Termohon berkaitan dengan penetapan diri Pemohon sebagai Tersangka secara hukum adalah tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Bahwa Penyidik untuk menetapkan seseorang sebagai tersangka bukan semata mata adanya kesalahan administrasi melainkan melalui proses panjang yang dimulai dari Penyelidikan dan Penyidikan.

Apabila sejak pelaporan atau pengaduan, penyelidikan maupun penyidikan hingga seseorang selaku PNS atau ASN atau Aparatur Pemerintahan dijadikan tersangka karena diduga melakukan suatu perbuatan melawan hukum atau adanya penyelewengan, karena jabatannya dengan menyalahgunakan kewenangannya, dimana apabila proses pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan hingga ditetapkannya sebagai tersangka terjadi setelah Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diberlakukan, maka harus ditempuh melalui mekanisme pemeriksaan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) terlebih dahulu, dan hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 385 ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada pokoknya Aparat Penegak Hukum (APH) melakukan pemeriksaan terhadap Aparatur Sipil Negara terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan.

Dalam kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berkaitan dengan barang yang fiktif baik sebagian maupun seluruhnya akan tetapi uang negara dicairkan oleh PPK / KPA maka dipastikan perbuatannya masuk dalam ranah hukum pidana yaitu tindak pidana korupsi. Namun apabila dalam kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah barang yang diadakan/dilelang tidak sesuai dengan HPS (spesifikasi) maka bisa masuk dalam kategori pelanggaran hukum yang bersifat administratif selama berkaitan dengan adanya perubahan kebijakan dan tidak adanya unsur kesengajaan dan bisa pula masuk dalam pelanggaran hukum yang bersifat pidana yaitu tindak pidana korupsi.

2. Struktur Hukum

Mengenai koordinasi antara APIP dengan Aparat Penegak Hukum, maka acuannya adalah ketentuan Pasal 385 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana baik APIP maupun aparat penegak hukum sama-sama dapat menerima pengaduan masyarakat mengenai perbuatan hukum yang dilakukan aparatur pemerintahan termasuk didalamnya adalah berupa dugaan penyimpangan. Dimana terhadap pengaduan masyarakat dimaksud APIP wajib melakukan pemeriksaan dan apabila aparat penegak hukum akan melakukan pemeriksaan maka terlebih dahulu harus berkoordinasi dengan APIP. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana yang dilakukan oleh APIP ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP, sebaliknya jika hasil pemeriksaan APIP ternyata ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana maka proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum. Dengan perkataan lain bahwa peran APIP ini mengawasi dan mengidentifikasi terjadi indikasi penyalahgunaan wewenang baik bersifat pelanggaran administrasi maupun pelanggaran administrasi yang mengandung unsur kerugian keuangan negara, dimana sangat mungkin

pelanggaran administrasi yang merugikan uang negara bisa selesai di tingkat administrasi pemerintahan, tetapi jika ditemukan *mens rea* (niat jahat) maka masuk wilayah pidana (korupsi). Bahwa dalam kasus ini pemohon ditetapkan sebagai tersangka tanpa terlebih dahulu melalui pemeriksaan APIP.

Apabila merujuk pada Pasal 20 Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan cukup jelas bahwa antara APIP dengan aparat penegak hukum harus selalu berkoordinasi dengan tujuan agar setelah diketahui kesalahan (administrasi/pidana) yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan maka menjadi jelas pula siapakah yang akan memprosesnya.

Bentuk koordinasi antara Aparat Penegak Hukum (APH) dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yaitu menentukan siapa pelakunya, menentukan bentuk pebuatannya, menentukan siapa yang bertanggung jawab apabila ada kerugian keuangan negara, menentukan siapa yang harus membayar apabila ada kerugian keuangan negara serta menentukan bagaimana mekanisme pembayaran atas kerugian keuangan negara yang telah disalahgunakan dan lain-lain, dengan ketentuan apabila berdasarkan hasil pemeriksaan saat koordinasi ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan.

3. Budaya Hukum

Latar belakang lahir dan terbitnya Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diantaranya pertama komitmen perlindungan hukum bagi aparatur pemerintahan yang baik dan jujur dalam melaksanakan tugas. Apabila ada aparatur pemerintahan yang melakukan pelanggaran hukum yang bersifat administratif maka penyelesaiannya juga secara administratif, sebaliknya apabila terdapat aparatur pemerintahan yang melakukan pelanggaran hukum yang masuk ranah pidana maka penyelesaiannya juga hukum pidana.

Selain itu undang-undang tersebut diatas sebagai *filter* penegakan hukum bagi aparat penegak hukum terhadap aparatur pemerintahan, artinya bahwa apabila aparatur pemerintahan yang diduga melakukan tindak pidana korupsi harus terlebih dahulu melalui pemeriksaan APIP terkait dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah. Bahwa hakikat dalam tindakan pemeriksaan sebagaimana dalam Pasal 385 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah harus terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP dan APH. Dalam kasus diatas belum ada putusan dari APIP kabupaten setempat namun APH sudah menetapkan tersangka dan dalam pertimbangan hakimnya memutus bebas salah satu pertimbangan hakimnya yaitu belum ada penetapan hasil pemeriksaan APIP.

4.2.2 Kasus 2: Perkara Nomor 44/Pid.Sus-TPK/2018/PN BNA

4.5 Tabel Matriks Data Analisis Kasus II

IDENTITAS:	
1. Nomor Perkara	No: 44/Pid.Sus-TPK/2018/PN Bna
2. Isu Hukum dalam Perkara	Melakukan Perubahan nomenklatur paket lelang dimana hal tersebut bertentangan dengan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Menghindari pelelangan dengan memecah paket yang total anggarannya Rp.1.022.000.000,- (satu milyar dua puluh dua juta rupiah) menjadi 11 (sebelas) paket dibawah 200 an juta untuk dapat ditunjuk langsung.
3. Terdakwa	Terdakwa I SARJANUDDIN SE., M.Pa. Bin M. JUSUF Terdakwa II DEDY ASMEILIZA, ST. Bin ASKARI
4. Pasal yang disangkakan	PRIMER Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi jo pasal 18 ayat (1) huruf a, b, ayat (2), ayat (3) Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHPidana SUBSIDER Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi jo pasal 18 ayat (1) huruf a,b, ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHPidana
PUTUSAN:	Membebaskan terdakwa SARJANUDDIN SE., M.Pa. Bin M. JUSUF dan DEDY ASMEILIZA, ST. Bin ASKARI karena tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana didakwakan dalam dakwaan primer dan subside serta memerintahkan para terdakwa untuk dibebaskan dari tahanan dan memulihkan hak-hak para

terdakwa dalam kemampuan, kedudukan, harkat serta martabatnya serta memerintahkan uang sejumlah Rp. 293.655.455 dikembalikan kepada para terdakwa

PERTIMBANGAN HAKIM (PRIMER):

1. Mempertimbangkan dakwaan primer sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo pasal 18 ayat (1) huruf a, b, ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHPidana yang unsur-unsurnya adalah sebagai berikut :

1. Setiap Orang;
2. Secara Melawan Hukum;
3. Melakukan Perbuatan Memperkaya Diri Sendiri atau Orang Lain atau Suatu Korporasi;
4. Dapat Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara;
5. Mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan atau yang turut serta melakukan Perbuatan.

PERTIMBANGAN HAKIM (SUBSIDIER):

Bahwa terhadap unsur unsur tersebut Majelis Hakim mempertimbangkan sebagai berikut:

➤ Unsur “Setiap Orang”:

Majelis mengambil alih segala pertimbangan unsur setiap orang dalam dakwaan Primer tersebut sebagai pertimbangan dalam dakwaan Subsider;

Unsur setiap orang dalam dakwaan Primer telah terpenuhi, maka demikian hanyalah dengan unsur setiap orang dalam dakwaan Subsider juga dinyatakan telah terpenuhi;

➤ Unsur: “Dengan Maksud Menguntungkan Diri Sendiri atau Orang Lain atau Suatu Korporasi”;

Yang dimaksud menguntungkan diri sendiri, atau orang lain atau suatu korporasi dalam pasal ini bersifat alternatif, artinya unsur memperkaya di sini bila telah dibuktikan salah satu saja, apakah kepada diri sendiri, atau untuk orang lain, atau suatu koporasi, maka unsur ini terpenuhi dan unsur memperkaya diri sendiri, atau orang lain atau suatu korporasi harus didahului oleh unsur melawan hukum berkenaan dengan keuangan negara atau perekonomian negara;

Menimbang, bahwa dengan demikian, yang dimaksud “memperkaya diri sendiri,

atau orang lain atau suatu korporasi” adalah suatu usaha atau perbuatan yang dilakukan oleh pelaku dengan cara melawan hukum untuk kepentingan diri sendiri, atau orang lain atau suatu korporasi agar menjadi kaya, bertambah kaya atau menambah kekayaan yang diperoleh dari keuangan negara atau perekonomian negara;

Menimbang, bahwa frasa kata Melakukan Perbuatan Memperkaya dalam kamus sinonim Bahasa Indonesia berasal dari kata “kaya” sama arti dengan berada, berkecukupan, mempunya, yang berarti mempunyai harta banyak atau banyak harta. Memperkaya berarti perbuatan menjadikan bertambahnya kekayaan atau menjadikan orang yang belum kaya jadi kaya atau orang yang sudah kaya bertambah kaya.

Bahwa unsur diri sendiri dalam kamus sinonim Bahasa Indonesia berasal dari kata “diri sendiri” yang berarti pribadi. Bahwa unsur korporasi berasal dari kata “korporasi” yang berarti kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi dengan baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum, sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat 1 UU No: 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan UU No: 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No: 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Bahwa unsur ini bersifat pilihan yang artinya melakukan perbuatan memperkaya tersebut cukup asal dapat dibuktikan salah satu saja bahwa perbuatan memperkaya tersebut ditujukan untuk diri sendiri atau untuk orang lain atau untuk suatu korporasi.

Bahwa perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dapat diartikan terdakwa atau orang lain atau suatu korporasi bertambah kekayaannya atau menjadi lebih kaya karena perbuatan tersebut.

Berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan berupa keterangan saksi-saksi yang dibenarkan seluruhnya oleh terdakwa dan dikaitkan dengan barang bukti yang dihadirkan dipersidangan diperoleh fakta hukum bahwa Terdakwa I SARJANUDDIN SE., M.Pa. Bin M. JUSUF adalah Kuasa Pengguna Anggaran dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk kegiatan Peningkatan Sarana SD/ MI/ SMP/ MTsn di Kabupaten Aceh Barat Daya pada Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya Tahun Anggaran 2015 berdasarkan Surat Keputusan (SK) Bupati Aceh Barat Daya Nomor 454 Tahun 2015 tertanggal 30 April 2015 tentang Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Terdakwa II DEDY ASMEILIZA, ST. Bin ASKARI adalah Pejabat Pengadaan Barang/Jasa pada Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya Tahun Anggaran 2015 berdasarkan Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya Nomor:425/101/2015 tertanggal 19 Mei 2015.

Bahwa pada tahun 2015 Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya mengajukan usulan kegiatan pengadaan alat praktek dan peraga siswa SD/SMP se Kabupaten Aceh Barat Daya sebesar Rp.1.022.000.000,- (satu milyar dua puluh dua juta rupiah) dan usulan tersebut kemudian dimasukkan ke dalam Rancangan Prioritas Plafon Anggaran Sementara Perubahan (PPAS-P) tahun 2015 oleh BAPPEDA Kabupaten Aceh Barat Daya, kemudian dalam dokumen Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Tahun Anggaran 2015 sesuai peraturan Bupati Aceh Barat Daya Nomor 36 Tahun 2015 tertanggal 13 Oktober 2015 kegiatan pengadaan alat praktek dan peraga siswa SD/SMP se Kabupaten Aceh Barat Daya.

Bahwa kemudian kegiatan tersebut berubah menjadi kegiatan Peningkatan Sarana SD/ MI/ SMP/ MTsN di Kabupaten Aceh Barat Daya pada Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya dengan jumlah anggaran sebesar Rp.1.022.000.000,- (satu milyar dua puluh dua juta rupiah).

Bahwa sebanyak 11 (sebelas) sekolah SD dan SMP yang menerima sudah memanfaatkannya untuk penunjang kegiatan multi media interaktif pembelajaran/ Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) khususnya diperuntukkan untuk Ujian Nasional Berbasis Komputer (UNBK).

Bahwa sesuai keterangan Ahli MASRIZAL, SE, Ak, CA selaku Auditor BPKP, bahwa seluruh barang yang diadakan telah lengkap dan memenuhi spesifikasi sebagaimana disyaratkan.

Bahwa adanya barang-barang berupa masing-masing 1 (satu) laptop dan 1 (satu) layar proyektor yang dipinjamkaikan masing-masing sekolah kepada pihak Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya majelis menilai bukanlah termasuk kekurangan barang dalam pengadaan tersebut karena barangnya masih ada dan digunakan untuk kepentingan Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Barat Daya, bukan untuk kepentingan Para Terdakwa atau Para Terdakwa diuntungkan.

Fakta-fakta diatas maka unsur “Melakukan perbuatan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” tidak terpenuhi secara sah menurut hukum.

Analisis Kasus

1. Substansi Hukum

Dalam melakukan pengawasan harusnya APH dan APIP melakukan kordinasi terlebih dahulu sebagai mana yang tersebut dalam pasal 385 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, demikian juga yang disampaikan oleh Kejaksaan Agung RI bapak I Bagus Nyoman Wisma Tanu yang menyebutkan korupsi berbeda dengan administrasi, untuk menentukan suatu kasus tersebut merupakan pidana maka harus melalui proses dahulu mulai dari APIP, selanjutnya jika

terindikasi korupsi maka APIP wajib berkordinasi dengan APH, jika kasus ini ditangani oleh APH maka akan terlebih dahulu berkordinasi dengan APIP kecuali dalam hal tertangkap tangan hal ini dipertegas dengan ada perjanjian kerjasama antara APIP dan APH.

2. Struktur Hukum

Untuk kasus ini APIP tidak melakukan perannya untuk melakukan pengawasan terhadap adanya pelanggaran wewenang yang dilakukan, sehingga belum pernah ada putusan APIP tentang ada atau tidak adanya kesalahan administratif yang dilakukan oleh terdakwa.

3. Budaya Hukum

Bahwa dalam kasus ini masih kurangnya pemahaman APIP mengenai perannya dan fungsinya yang diatur dalam UUAP dalam hal pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang dan juga APH yang masih hanya berpedoman pada UU Tipikor

4.2.3 Kasus 3: Perkara Nomor 09/P/PW/2018/PTUN/Sby

4.6 Tabel Matriks Data Analisis Kasus III

IDENTITAS:	
1. Nomor Perkara	No: 09/P/PW/2018/PTUN/Sby
2. Isu Hukum dalam Perkara	Bahwa adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam menetapkan standar biaya khusus pemeriksaan/pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten Bojonegoro
3. Terdakwa	Drs. Syamsul Hadi, Ak (Inspektur Pemerintah Kabupaten Bojonegoro)
4. Pasal yang disangkakan	<p>Pasal 17 ayat (2) huruf (a) dan Pasal 18 ayat (1) UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Karena pemohon telah menetapkan pemberian biaya khusus pemeriksaan sesuai kewenangan dan tidak melampaui wewenang.</p> <p>Bahwa mengingat Pasal 19 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ayat (1) keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap</p> <p>Bahwa mengingat Pasal 21 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan: Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan</p>

1. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan
2. Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

PUTUSAN:

1. Mengabulkan permohonan pemohon;
2. Menyatakan keputusan inspektur kabupaten bojonegoro Nomor 800/13.a/201.412/2016 tentang Perubahan atas Keputusan Inspektur Nomor 800/13/201.412/2016, tentang Satuan Biaya Khusus Pemeriksaan/Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Tahun anggaran 2016, tanggal 29 Januari 2016, tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang;
3. Membebaskan kepada negara untuk membayar biaya yang timbul dalam permohonan ini sejumlah Rp.410.000,- (empat ratus ribu rupiah)

KRONOLOGI KASUS:

- Bahwa terlapor sebagai inspektur merasa sangat keberatan atas laporan hasil audit tujuan tertentu pengelolaan anggaran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tahun 2016 Nomor: LATT-1019/PW-12/5/2017 tanggal 11 Desember 2017 yang disusun tidak berdasarkan bukti-bukti audit yang memadai, sehingga merugikan kepentingan pemohon.
- Bahwa laporan hasil audit BPKP menyatakan tahap penyusunan anggaran, penetapan besarnya biaya khusus pemeriksaan/pengawasan tidak didukung dengan analisis standar biaya dan standar harga sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006. Akan tetapi laporan hasil audit BPKP tersebut tidak benar dan tidak berdasarkan bukti audit, karena selama pemeriksaan Tim Pemeriksa BPKP belum memperoleh dokumen analisis standar belanja dan dokumen standar belanja yang tertuang dalam lampiran Kep. Inspektur Kab. Bojonegoro, Nomor: 800/23/201.412/2015 tanggal 21 Oktober 2015, tentang biaya khusus pemeriksaan/pengawasan pada inspektorat kab. Bojonegoro Tahun Anggaran 2016.
- Bahwa laporan hasil audit BPKP menyatakan sesuai Perbup. Nomor 36 Tahun 2015 tentang SBU Di Lingkungan Pemkab Bojonegoro, pembayaran biaya pemeriksaan/pengawasan dilakukan sesuai dengan realisasinya kecuali untuk uang harian dan representasi yang dibayarkan secara lumpsum. Laporan hasil audit tersebut tidak benar karena Peraturan Bupati Bojonegoro No 36 Tahun 2015 tentang SBU Di Lingkungan Pemerintah Bojonegoro Tahun 2016 Pasal 32 menyebutkan:
Ayat (1) untuk melaksanakan pemeriksaan, Inspektorat Kabupaten Bojonegoro diberikan biaya khusus pemeriksaan/pengawasan.

Ayat (2) satuan biaya khusus pemeriksaan/pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) besarnya menyesuaikan dengan anggaran dana yang tersedia dan ditetapkan dengan Keputusan Inspektur.

Dari dua ayat dalam Pasal 32 tersebut tidak ada satu ayat pun yang menyatakan bahwa biaya khusus pemeriksaan/pengawasan dibayar berdasarkan realisasi.

- Bahwa laporan hasil audit BPKP menyatakan komponen biaya khusus antara lain terdiri dari biaya perjalanan dinas, terindikasi adanya perjalanan dinas ganda dan perjalanan dinas yang melampaui jumlah hari kerja efektif setahun 242 hari tahun 2016 sehingga berpotensi merugikan keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Laporan Hasil audit tidak benar Karena Inspektorat Bojonegoro tidak pernah menerbitkan SPPD, setiap kali menerbitkan ST, Tim Pemeriksa tidak diberi uang perjalanan dinas, Inspektorat hanya memberi uang kegiatan khusus pemeriksaan/pengawasan.
- Pemohon keberatan atas laporan hasil audit karena dari laporan yang diterbitkan menyatakan bahwa sampai dengan saat audit berakhir, pertanggungjawaban belanja perjalanan dinas kegiatan dimaksud tidak diperoleh. Jadi tim audit BPKP telah melakukan perbuatan yang merugikan pemohon dengan membuat simpulan dan opini yang menyesatkan yaitu tidak berdasar bukti-bukti audit yang memadai.
- Saat pemeriksaan hanya berdasarkan pada dokumen Buku Kas Umum dan Laporan realisasi anggaran (BA. Persidangan tanggal 16 Mei 2018).
- Keterangan dari BPKP yang melakukan Laporan Hasil Audit Nomor : SR-6716/PW13/5/2017, tanggal 11 Desember 2017 perihal : Laporan Audit Tujuan Tertentu Atas Pengelolaan anggaran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tahun 2016
- Laporan audit tersebut isinya tentang pengelolaan keuangan inspektorat pada biaya khusus yang hasilnya bahwa biaya tersebut tidak sesuai dengan ketentuan.
- Biaya khusus itu diberikan kepada Auditor internal auditor sistem atau isi paket dan dikenakan pajak PPH 21 karena pada lazimnya itu merupakan biaya perjalanan dinas karena tidak kena pajak. Dasar hukumnya adalah Perbup Nomor 36 Tahun 2015 Pasal 32, ayat 1, ayat 2; Di SBU nya itu sendiri kan sudah ada perjalanan dinas kemudian disebutkan bahwa di situ ada biaya khusus Cuma tidak secara rinci menjelaskan yang dimaksud biaya khusus itu seperti apa.
- Bahwa dari BPKP definisi peraturan tersebut harus terperinci, khusus kegiatannya, dikeluarkan untuk khusus kegiatan sedangkan di Inpektorat tidak ditemukan tetapi langsung tarif yang ditetapkan oleh SK Inspektur.
- Bahwa sesuai Perpres Nomor 192 Tahun 2016 BPKP itu memang mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terkait anggaran:

1. Audit kinerja
2. Audit Tujuan Tertentu: Investigasi, Perhitungan Kerugian Negara, Tujuan tertentu
3. Audit Keuangan
 - Bahwa yang dimintakan oleh Bupati kepada BPKP untuuk mengaudit Pengelolaan Anggaran di Kabupaten Bojonegoro
 - Bahwa karena dalam pemeriksaan keuangan sangat luas maka dalam hal ini BPKP membatasi maka hanya terkait biaya khusus, biaya pengadaan dan biaya perjalanan dinas
 - Bahwa ada kode mata anggaran, dimana anggaran perjalanan dan anggaran biaya khusus itu masuk dalam biaya pemeriksaan khusus
 - Bahwa kalau yang uang khusus itu karena tugas pemeriksaan, kalau yang perjalanan dinas tidak mendalami karena menurut penjelasan Tim (tidak tertulis) datanya tidak diperoleh, Jadi BPKP hanya mengambil dari biaya realisasi anggaran dan Buku Kas Umum (BKU)
 - Bahwa Hasil dari pemeriksaan terkait biaya khusus, dimana Tim itu dalam penugasan bisa lebih dari satu kali penugasan dan setiap penugasan mendapatkan biaya khusus
 - Bahwa dalam hal ini BPKP tidak menyimpulkan mendapatkan uang SPPD dalam hal ini BPKP hanya menyatakan dimungkinkan
 - Bahwa dalam hal ini ada biaya dinas dan ada biaya khusus. Auditor bisa mendapatkan biaya khusus, auditor itu dalam waktu bersamaan bisa mendapat tugas lebih dari satu masing-masing diberikan biaya khusus
 - Bahwa BPKP melihat di SK Inspektur bahwa jangka waktu untuk evaluasi sekian hari dengan biaya sekian juta
 - Bahwa mengingat terdapat penugasan keluar kantor untuk melaksanakan pemeriksaan pengawasan yang seharusnya mendapat biaya perjalanan dinas dan kegiatan untuk melakukan rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah maupun dalam daerah yang diberikan biaya perjalanan dinas sehingga terindikasi adanya biaya perjalanan dinas ganda.
 - Bahwa dalam ini BPKP mengidentifikasi dari buku kas (BKU) untuk mengetahui biaya pemeriksaan/pengawasan, mendapat biaya konsultasi dan koordinasi
 - Bahwa kabupaten Bojonegoro diberikan biaya khusus pemeriksaan yang tarifnya oleh inspektur, menurut aturannya bahwa tarif tadi itu ditetapkan oleh kepala daerah dengan SK kepala daerah sesuai aturannya yaitu Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 serta perubahannya Permendagri Nomor 52 tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun 2016
 - Bahwa sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 setiap SKPD harus menyusun standar belanja analisis standar belanja bahwa tarif sebesar yang ditetapkan itu asalnya dari mana, dari apa saja, unsur –unsurnya apa saja, tim tidak menjumpai analisis standard itu

- Bahwa BPKP bisa mendefinisikan mengartikan bahwa biaya dinas teridentifikasi adanya perjalanan dinas ganda mengacu kepada peraturan menteri keuangan bahwa biaya khusus itu sendiri dari biaya dinas

PERTIMBANGAN HAKIM:

- Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan adalah mengenai penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud di pasal 21 UU No. 30 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan pasal 21 ayat (1) UU NO. 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan, menyebutkan “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan
- Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan MA no. 4 Tahun 2015 tentang pedoman beracara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, maka Majelis Hakim berkesimpulan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh Inspektur Bojonegoro dalam menerbitkan objek permohonan.
- Menimbang bahwa berdasarkan laporan hasil audit tujuan tertentu pengelolaan anggaran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro yang dilakukan oleh BPKP Provinsi Jawa Timur, pada pokoknya menyatakan bahwa realisasi penerapan biaya khusus Pemeriksaan/pengawasan tahun anggaran 2016 pada Inspektorat Kabupaten Bojonegoro tidak sesuai peraturan yang berlaku dan berpotensi merugikan keuangan pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Hal tersebut antara lain disebabkan Inspektur Kabupaten Bojonegoro menyalahgunakan kewenangan dengan menetapkan tarif standar biaya khusus tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Menimbang bahwa pemohon dalam menentukan besaran biaya khusus pemeriksaan/pengawasan dengan mengacu kepada APBD yang telah ditetapkan antara Bupati Bojonegoro sebagaimana tertuang dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD tahun 2016, dan telah diperbaiki dalam Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran tahun 2016, terkait kegiatan pelaksanaan pengawasan internal secara berkala dan penanganan kasus pengaduan di lingkungan pemerintah daerah.
- Menimbang bahwa Bupati Bojonegoro dalam tanggapannya atas laporan hasil audit tujuan tertentu yang dilakukan oleh BPKP Provinsi Jawa Timur tersebut, pada pokoknya menyatakan selama pemeriksaan, tim pemeriksa belum memperoleh dokumen analisis standar belanja dan dokumen standar belanja. Selain itu tim pemeriksa beropini bahwa biaya khusus pemeriksaan/pengawasan antara lain terdiri dari perjalanan dinas. Dengan tidak

diperolehnya data atau dokumen pertanggungjawaban perjalanan dinas tersebut, bagaimana mungkin berpendapat bahwa terindikasi adanya perjalanan dinas ganda melampaui jumlah hari kerja efektif setahun 242 hari di tahun 2016.

- Menimbang bahwa mengenai kewenangan pemohon dan prosedur dalam menerbitkan objek permohonan dihubungkan dengan ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah diatur berdasarkan:
 - UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6
 - PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1, Pasal 5, Pasal 10,
 - Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1, Pasal 5, Pasal 10.
 - Peraturan Bupati Bojonegoro No. 36 Tahun 2015 tentang SBU di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tahun 2016 pasal 32.
- Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian fakta hukum di atas, dihubungkan dengan ketentuan peraturan terkait pengelolaan keuangan daerah, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa Inspektur Kabupaten Bojonegoro mempunyai kewenangan dalam menerbitkan Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro No. 800/13.a/201.412/2016, tanggal 29 Januari 2016.
- Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pertimbangan hukum di atas, maka majelis hakim berkesimpulan bahwa pemohon dalam menerbitkan objek permohonan, baik secara kewenangan, prosedur formal dan substansi materiil penerbitan objek sengketanya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Menimbang bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 17 dan 18 UU No. 30 Tahun 2014, Majelis Hakim berpendapat terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemohon dalam menerbitkan Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro No. 800/13.a/201.412/2016, tentang perubahan atas keputusan inspektur No. 800/13/201.412/2016, tentang satuan biaya khusus pemeriksaan/pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro tahun anggaran 2016, tanggal 29 Januari 2016 sehingga adil dinyatakan permohonan pemohon dinyatakan dikabulkan.
- Menimbang bahwa karena pemohon adalah pihak yang dimenangkan, maka kepada negara dibebankan untuk membayar biaya permohonan yang timbul dalam permohonan ini sejumlah yang ditetapkan dalam amar putusan ini.

Analisis Kasus

1. Substansi Hukum

Pemohon selaku Inspektur Bojonegoro sangat keberatan atas Laporan Hasil Audit Tujuan Tertentu Pengelolaan Anggaran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro Tahun 2016 Nomor: LATT-1019/PW 13/5/2017, Tanggal 11 Desember 2017 yang disusun tidak berdasarkan bukti-bukti audit yang memadai, sehingga merugikan kepentingan Pemohon. yang dipermasalahkan di BPKP adalah acuan untuk penentuan biaya pengawasan pengamanannya di Bojonegoro yang dianggarkan oleh Inspektorat Bojonegoro.

Maksud dan tujuan permohonan adalah mengenai penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Yang menjadi objek permohonan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Pemohon adalah Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro Nomor: 800/13.a/201.412/2016 tentang Perubahan atas Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro Nomor: 800/13/201.412/2016 tentang Satuan Biaya Khusus Pemeriksaan/ Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2016. Dimana, laporan Hasil Audit BPKP menyatakan tahap penyusunan anggaran, penetapan besarnya biaya khusus pemeriksaan/pengawasan tidak didukung dengan analisis standar biaya dan standar harga sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006.

Pemohon sangat keberatan atas Laporan Hasil Audit BPKP tersebut karena dari laporan yang diterbitkan pada halaman 19 menyatakan bahwa sampai dengan saat audit berakhir, pertanggungjawaban belanja perjalanan dinas kegiatan dimaksud tidak diperoleh. Dengan tidak diperolehnya data atau dokumen pertanggungjawaban perjalanan dinas tersebut bagaimana mungkin Tim Pemeriksa BPKP bisa berpendapat bahwa terindikasi adanya perjalanan dinas ganda dan perjalanan dinas yang melampaui jumlah hari kerja efektif setahun 242 hari tahun 2016.

Laporan Hasil Audit BPKP menyatakan Inspektur Kabupaten Bojonegoro menyalahgunakan kewenangan dengan menetapkan tarif standar biaya khusus tidak sesuai ketentuan yang berlaku yaitu tidak merumuskan analisa standar biaya dan tidak memiliki standar harga yang valid serta tidak mengkonsultasikan besaran tarif dimaksud kepada Kepala Daerah yang diketahuinya memiliki kewenangan untuk menetapkan standar harga dalam wilayah kerjanya sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Kemudian dibantah bahwa, Laporan Hasil Audit BPKP tersebut tidak benar karena Inspektur Bojonegoro telah melakukan tugasnya sesuai kewenangan yang diberikan/dilimpahkan Bupati Kepala Daerah kepada Inspektur untuk menetapkan Biaya

Khusus Pemeriksaan/Pengawasan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Standar Belanja Umum di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2016.

Bahwa dari analisis kasus tersebut pemohon mengetahui substansi yang diatur dalam UUAP. Bahwa berdasarkan Pasal 21 UUAP yang menyatakan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutus ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah”. Sehingga pemohon merasa keberatan atas Laporan Hasil Audit BPKP sehingga mengajukan gugatan ke PTUN.

2. Struktur Hukum

Bahwa dengan putusan No: 09/P/PW/2018/PTUN/Sby menjadi yurisprudensi terkait kasus penyalahgunaan wewenang. Bila dianalisis dari putusan tersebut dilihat dari struktur hukumnya (terkait dari kelembagaan) bahwa substansi yang diatur dalam UUAP sudah berjalan dimana merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Dimana lembaga yang diatur dalam UUAP sudah menjalankan terkait substansi yang diatur dalam UUAP. Bahwa terkait penilaian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang harus diputuskan terlebih dahulu melalui PTUN.

3. Budaya Hukum

Dari kasus diatas dapat dianalisis bahwa dilihat dari budaya hukumnya bahwa pemohon mengerti terkait substansi yang diatur dalam Undang-Undang 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan. Pemohon mengajukan gugatan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN untuk memutuskan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang disangkakan kepada pemohon. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penentuan efektif atau tidaknya berlakunya UUAP tersebut salah satu faktor yang menentukan yaitu pengetahuan dari ASN terkait substansi yang diatur dalam UUAP.

BAB V

PENUTUP

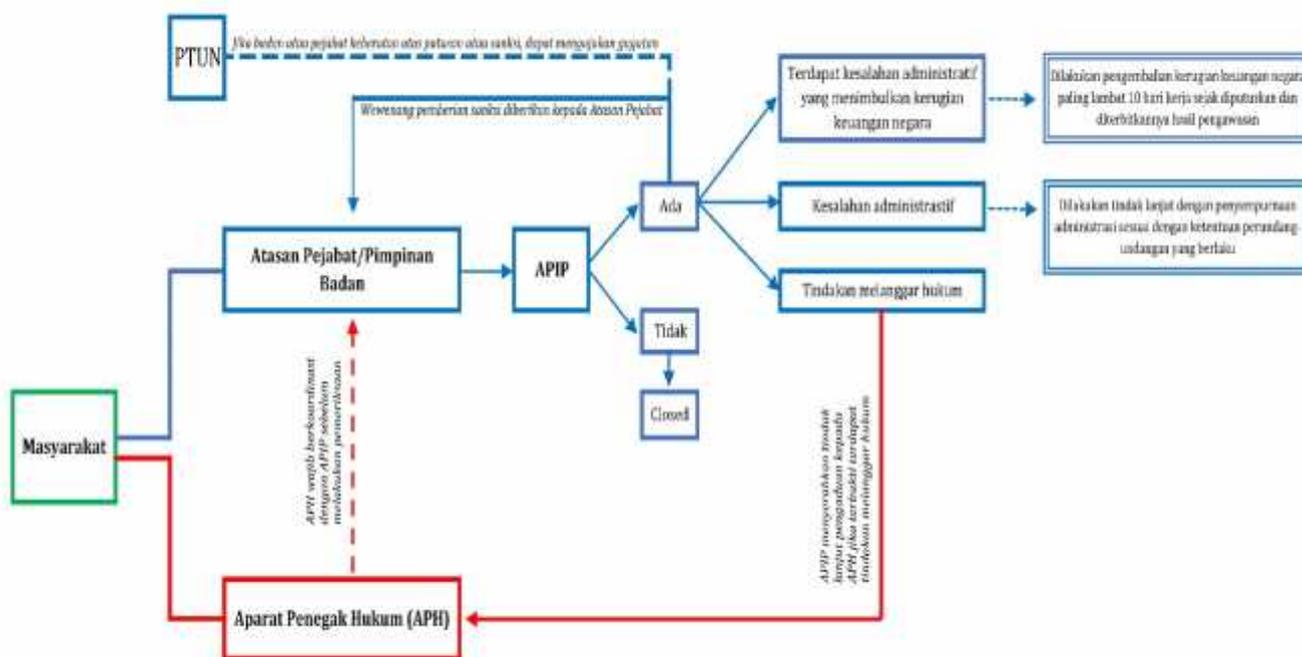
5.1 Kesimpulan

1. Implementasi UUAP yang merupakan dasar hukum terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan belum sepenuhnya menjadi rujukan bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain.
2. Pengaturan “penyalahgunaan wewenang” dalam UUAP (ranah hukum administrasi) ternyata sangat erat persinggungannya dengan pengaturan “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Tipikor (ranah hukum pidana). Selain UU Tipikor, juga bersinggungan dengan UU ORI (ranah hukum administrasi) dan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang yaitu PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Sehingga menimbulkan kerancuan dan multitafsir dalam menjalankan peran dan tugasnya masing-masing.
3. Kesalahan administratif yang menyebabkan kerugian keuangan negara (tanpa adanya unsur *mens rea*) yang selama ini dipahami sebagai delik pidana, dengan demikian semangat lahirnya UUAP ingin mempertegas paradigma bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).
4. APIP belum maksimal menjalankan kewenangan yang diberikan oleh UUAP dalam melakukan pengawasan intern terhadap larangan penyalahgunaan wewenang.
5. APIP sebagai aktor utama dalam pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam UUAP masih belum kuat kedudukan dan kewenangannya karena masih diatur sebatas Peraturan Pemerintah bukan setingkat Undang-Undang.
6. Selain Mahkamah Agung, para *stakeholders* UUAP lainnya belum memiliki langkah dan program terukur dalam rangka menindaklanjuti lahirnya UUAP untuk melaksanakan perannya masing-masing.
7. Belum ada mekanisme koordinasi yang jelas dan operasional antara APIP dan APH sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan sanksi terhadap perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.
8. Belum adanya penegakan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintah, selama ini sanksi yang diberikan masih merujuk pada Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang sebagai hukuman disiplin berat

9. Lahirnya UUAP belum berimplikasi secara signifikan terhadap penanganan kasus penyalahgunaan wewenang dikarenakan masih rendahnya pemahaman dan komitmen dari stakeholder baik APIP, APH, dan pejabat pemerintahan.
10. UUAP sebagai salah satu instrumen pencegahan (preventif) tindak pidana korupsi masih sangat minim kontribusinya dibandingkan dengan penegakan hukum pidana korupsi (represif) dikarenakan pemahaman, komitmen dan peran masing-masing *stakeholder* masih sangat rendah.

5.2 Rekomendasi

1. Perlu adanya revisi UUAP terkait dengan pengaturan mekanisme koordinasi antara APIP dan APH dalam penanganan kasus penyalahgunaan wewenang.



Gambar 5.1 Mekanisme koordinasi Penanganan Penyalahgunaan Wewenang

2. Perlu adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan paska lahirnya UUAP antara lain UU Tipikor, UU ORI dan UU PTUN sebagaimana penjelasan di bawah:

Tabel 5.1 Rekomendasi Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangn Paska Lahirnya UUAP antara UU Tipikor, UU ORI dan UU PTUN

No	UUAP	Permasalahan
1	Pasal 17	Bahwa pasal terkait penyalahgunaan wewenang juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain dalam Pasal 3 UU Tipikor yang mengatur menyalahgunakan kewenangan, Pasal 1 angka 3 UU 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI yaitu maladministrasi yang salah satunya mengatur tentang perbuatan melawan hukum dan perbuatan melampaui wewenang. Selanjutnya konsep menyalahgunakan kewenangan yang dipakai dalam hukum pidana merupakan

		penyalahgunaan wewenang yang diadopsi dari hukum administrasi negara. Paska lahirnya UUAP perlu adanya harmonisasi terkait terminologi baik definisi maupun klasifikasi penyalahgunaan wewenang didalam beberapa peraturan perundang-undangan tersebut.
2	Pasal 20	APIP merupakan aktor utama yang menentukan apakah terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak. Namun dalam UUAP tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut siapa APIP itu karena dalam penjelasan Pasal 20 dinyatakan cukup jelas. Ketentuan yang mengatur APIP yaitu PP Nomor 60 Tahun 2008 yang terlebih dahulu diterbitkan dibandingkan dengan UUAP, maka perlu dilakukan sinkronisasi terutama mengenai pendefinisian APIP dalam UUAP.
3	Pasal 21	Pengaturan terkait kompetensi absolute untuk mengadili penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 21 UUAP, seharusnya diatur di UU PTUN. Kemudian keberadaan Perma Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang sebagai bentuk penerjemahan dari pasal 21 UUAP masih sangat lemah kedudukannya seharusnya hukum acara tentang pedoman penilaian unsur penyalahgunaan wewenang tersebut diatur dalam UU PTUN
4	Pasal 87	Bahwa perluasan objek TUN dalam ketentuan peralihan (Pasal 87 UUAP) kurang tepat, karena secara kaedah hukum seharusnya perluasan objek TUN diatur dalam UU PTUN itu sendiri. Untuk itu perlu dilakukan revisi UU PTUN untuk mengakomodir ketentuan tersebut.

3. *Stakeholders* UUAP perlu menyusun program dan langkah-langkah strategis dalam rangka mengoptimalkan implementasi UUAP

Tabel 5.2 Rekomendasi Program dan Langkah-Langkah Strategis Dalam Rangka Mengoptimalkan Implementasi UUAP

No	Stakeholder UUAP	Peran
1	APIP:	
	a. BPKP	- Regulator: bahwa BPKP sebagai lembaga pembina auditor, harus mengintegrasikan substansi UUAP dalam Instrumen Audit APIP (IACM) dan kurikulum diklat auditor - Eksekutor : bahwa APIP harus mengoptimalkan peran dalam melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan PP 48/2016
	b. Inspektorat Jenderal c. Inpektorat Provinsi d. Inspektorat Kabupaten/Kota	APIP harus mengoptimalkan peran dalam melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan PP 48/2016
2	Pejabat Pemerintahan	

	a. Atasan Pejabat	Harus adanya komitmen dalam hal penegakan sanksi administratif terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan PP 48/2016
	b. Kementerian PAN - RB	- Perlu adanya sosialisasi secara masif terkait UUAP dan aturan pelaksanaannya - Harus ada pengaturan/petunjuk yang lebih teknis terkait penerapan PP 48/2016
	c. Kementerian Dalam Negeri	Harus adanya koordinasi dengan Kementerian PAN RB terkait sosialisasi dan penerapan UUAP dalam menjalankan peran pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah
	d. LAN	Menyusun pelatihan khusus terkait dengan pengimplementasian UUAP dan menginternalisasi materi AUPB dalam materi pelatihan kepemimpinan dan pelatihan teknis lainnya
3	APH	
	a. Kejaksaan b. Kepolisian	- Harus ada aturan teknis berupa MoU atau SOP terkait penanganan perkara penyalahgunaan kewenangan antara APIP, Kejaksaan, dan Kepolisian sebagai komitmen implementasi UUAP - Perlu adanya forum bersama antara APIP, Kejaksaan dan Kepolisian dalam hal penanganan kasus penyalahgunaan wewenang, apakah kasus tersebut merupakan ranah administrasi atau merupakan ranah pidana
4	Masyarakat (ASN)	Bahwa diharapkan ASN atau penyelenggara negara dapat memahami substansi dari UUAP

4. Perlu penguatan peran, kewenangan, dan fungsi APIP yang diatur dalam bentuk regulasi Undang-Undang.
5. Perlu adanya harmonisasi antara Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan yaitu terkait mekanisme penanganan dan jenis sanksi administratif/hukuman disiplin terhadap penyalahgunaan wewenang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2008. *Menguak Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- _____. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Abdullah, H. Ujang. 2005. Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa. <http://ptun-palembang.go.id/index.php/berita/berita-pengadilan/berita-terkini/303-perbuatan-melawan-hukum-oleh-penguasa>
- Adji, Indriyanto Seno. 1997. *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Jakarta: Diadit Media.
- Andrisman, Tri. 2007. *Hukum Pidana*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- A'an, Efendi dan Poernomo, Freddy. 2017. *Hukum Administrasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Alder, John. 2005. *Constitutional and Administrative Law*. New York: Palgrave Macmillan.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Al Rasid, Harun. 1993. Disertasi. *Masalah Pengisian Jabatan Presiden Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993*. Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Abbot, Carolyn. 2009. *Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence*. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing.
- Albers, Karianne. 2005. *The Fundamental Duty to Enforce Judicial Lawmaking or A General Rechtsstaat Principle*. Antwerpen Oxford: Intersentia.
- Black, Henry Campbell. 1968. *Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition*. ST. Paul, Minn: West Publishing.
- Basah, Sjachran. 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia* Bandung: Alumni
- Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Djaja, Ermansyah. 2008. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Guslan, Odie Faiz. 2018. *Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi*. Riau: Riau Law Journal, Vol. 2, No. 2.
- Hadiati, Hermin. 1995. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Ujung Pandang: Lembaga Percetakan dan Penerbitan Universitas Muslim Indonesia.
- Handoyo, Heru Cipto. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

- Hadjon, Philipus M, dkk. 2012. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi Cetakan Kedua*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- _____. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ilmar, Aminuddin. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas.
- Kasiyanto, Agus. 2018. *Teori dan Praktik Sistem Peradilan Tipikor Terpadu di Indonesia*. Jakarta: Prenamedia Group.
- Kartono, Kartini. 2003. *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kelsen, Hans. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Lamintang. 1998. *Hukum Penintensier Indonesia*. Bandung: Amico.
- Lemek, Jeremias. 2007. *Mencari Keadilan: Pandangan Kritis terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Galang Press.
- Mawardi, Irvan. 2016. *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Minarno, Nur Basuki. 2009. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Surabaya: Laksbang Mediatama
- Moor-van, Vught, A.J.C de dan Waard, B.W.N. de. 2006. *Administrative Law*. Dalam Jeroen Chrous, Piet-Hein Gerver, dan Ewoud Hondius (ed), *Introduction to Dutch Law*, Fourth Revised Edition. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Moelyatno. 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Bandung: Rineka Cipta.
- Nasution, Bahder Johan, 2013. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju.
- Nurhardianto, Fajar. 2015. Jurnal. *Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*, Jurnal TAPIS Vol. 2011 No. 1 Januari-Juni, 2015 Hlm. 34-46
- Pratiwi, Cekli Setya, dkk. 2016. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).
- Panjaitan, Marojahan JS. 2017. *Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol. 24.
- Panjaitan, dkk. 2007. *Pidana Penjara Mau Kemana*. Jakarta: CV. Indhill Co.
- Prodjodikoro, Wirjono. 2008. *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.

- Purnomo, Bambang. 1982. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Liberty.
- Qamar, Nurul. 2013. *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Rasul, Sjahrudin. 2009. *Penerapan Good Governance di Indonesia dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Jurnal Mimbar Hukum, Volume 21 Nomor 3.
- Rini, Nicken Sarwo. 2018. *Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (Abuse off Administrative Powers in Corruption Crime Laws)*, Jakarta: Jurnal Penelitian Hukum, DE JURE, Vol. 18, No. 2.
- Respationo, H.M. Soerya. 2013. “*Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi*”, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 42.
- Raharja, Ivan Fauzani. 2014. *Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*. Jakarta: Jurnal Hukum Inovatif Volume VII No. II
- Ruba’I, Masruchin. 2014. *Buku Ajar Hukum Pidana*. Malang: Banyumedia.
- Sahlan, Mohammad. 2016. *Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi*. Jakarta: Jurnal Ius Quia Iustum, No. 2 Vol. 23.
- Simanjuntak, Enrico Parulian. 2018. *Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 7, No. 2
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- _____. 1985. *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*. Bandung: Alumni.
- _____. 2008. *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Sholehuddin, M. 2004. *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tolib, Setiady. 2010. *Pokok-Pokok Hukum Penitensier Indonesia*. Bandung: Alfabeta
- Tutik, Titik Triwulan. 2007. *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Winamno, Nur Basuki. 2008. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Mediatama.
- Wignjodipoero, Soerojo. 1983. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung.

Willy. 2013. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.

Wiyono, R. 2005. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika.

Yudanto, Dika, dan Dewi, Nourma. 2017. *Sinkronisasi Undang-Undang Administrasi Pemerintah Dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelesaian Kasus Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah di Indonesia*. Surakarta: Jurnal Serambi Hukum Vol. 10, No. 2.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Putusan Pengadilan:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PPU-XIV/2016.

Putusan Pengadilan Negeri Nomor : 01/Pid.Prap/2016/PN Bms.

Putusan Pengadilan Negeri Nomor 44/Pid.Sus-TPK/2018/PN BNA.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 09/P/PW/2018/PTUN/Sby.

ISBN 978-623-92438-0-7



9 786239 243807

**PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

Jalan Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar 23352
Telp. (0651) 8010900, Fax, (0651) 7552568
Website: www.aceh.lan.go.id