

Implementasi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi

PENDAHULUAN

Definisi penyalahgunaan wewenang dalam UUAP dan menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor memiliki unsur yang sama. Namun, UUAP merupakan upaya pencegahan (*preventif*) sedangkan UU Tipikor merupakan upaya penindakan (*represif*) dan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) dalam pemberantasan korupsi.

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”.

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).

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

a Subtansi Hukum

Perihal larangan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan (Pasal 17 UUAP) 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 kasus penyalahgunaan wewenang dominan diklasifikasikan ke ranah hukum pidana. Seiring lahirnya UUAP, 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.

Pasal 17 UUAP ayat (2) menyebutkan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang meliputi a. larangan melampaui wewenang; b. larangan mencampuradukkan wewenang; dan c. larangan bertindak sewenang-wenang. Lebih lanjut Pasal 18 UUAP menjabarkan indikator yang dimaksud dari pasal 17 ayat (2) UUAP. Pasal 18 UUAP ayat (1) huruf c yang berbunyi “bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” 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 ranah hukum administratif dan ranah hukum pidana.

b Struktur Hukum

APIP menjadi instrumen penting untuk mewujudkan organisasi yang bersih dan bebas dari korupsi. APIP 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.



Integritas



Profesional



Inovatif



Peduli

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah memperkuat peran APIP. Pasal 11 ayat 5 huruf e menyebutkan “Inspektorat Daerah provinsi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menyelenggarakan fungsi pelaksanaan koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi” dan Pasal 11B 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.

Peran APIP terkait koordinasi juga diatur dalam Pasal 385 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah 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 nonkementerian yang membidangi pengawasan”

Koordinasi antara APH dan APIP tersebut belum berjalan optimal. Hasil temuan lapangan bahwa koordinasi yang terjadi adalah permintaan APH kepada APIP untuk menghitung kerugian keuangan Negara. Artinya, koordinasi yang terjadi bahwa APH meminta BPKP untuk melakukan audit ketika sudah *pro justitia*, sehingga BPKP mempunyai kewajiban hukum sebagai ahli untuk memenuhi permintaan APH mengaudit perhitungan kerugian keuangan negara

Penemuan data lapangan juga bahwa sudah ada *Memorandum of Understanding* (MoU) antara APH dengan APIP baik di tingkat pusat maupun daerah seperti 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. Tidak optimalnya koordinasi antara APIP dan APH dikarenakan belum adanya instrumen yang dapat mengukur terlaksananya koordinasi tersebut.

Pengakuan salah satu narasumber kajian bahwa APIP di daerah juga belum mempunyai kompetensi yang sama dalam memahami perkembangan peraturan perundang-undangan. APIP yang terdiri dari BPKP, inspektorat jenderal, inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten/kota memiliki kompetensi yang berbeda-beda, termasuk tingkat independensinya.

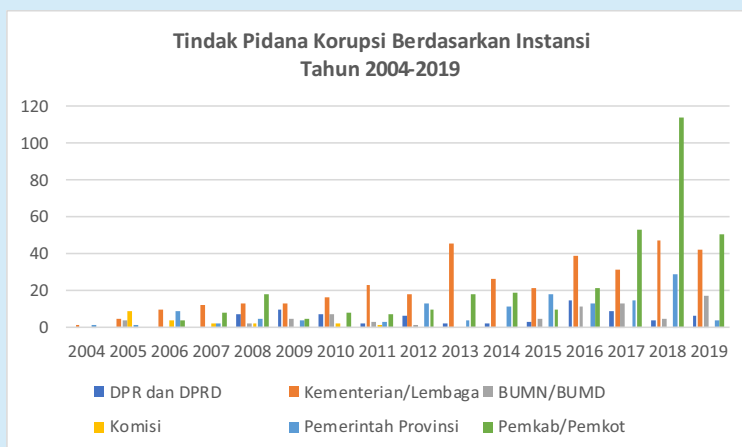
Kompetensi dan independensi menjadi faktor penyebab belum optimalnya implementasi UUAP. Misalnya terlihat dari penjatuhan sanksi administratif kepada penyelenggara pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang belum menggunakan

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan yang merupakan turunan UUAP. Tetapi rujukan yang digunakan untuk menjatuhkan sanksi administratif masih Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Budaya Hukum

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. Contoh lain mengenai budaya hukum juga terkait dengan 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 apabila berdasarkan dari sisi penyidik dalam hal ini APH menemukan 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 negara tidak menghapus pidananya sebagaimana diatur Pasal 4 UU Tipikor.

APIP dan APH memiliki pandangannya masing-masing dalam menterjemahkan materi UUAP. 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 UU AP adalah *primum remedium* akan tetapi melihat budaya hukum yang kurang berfungsi seakan menutupi azas tersebut dibandingkan azas *ultimum remedium*.

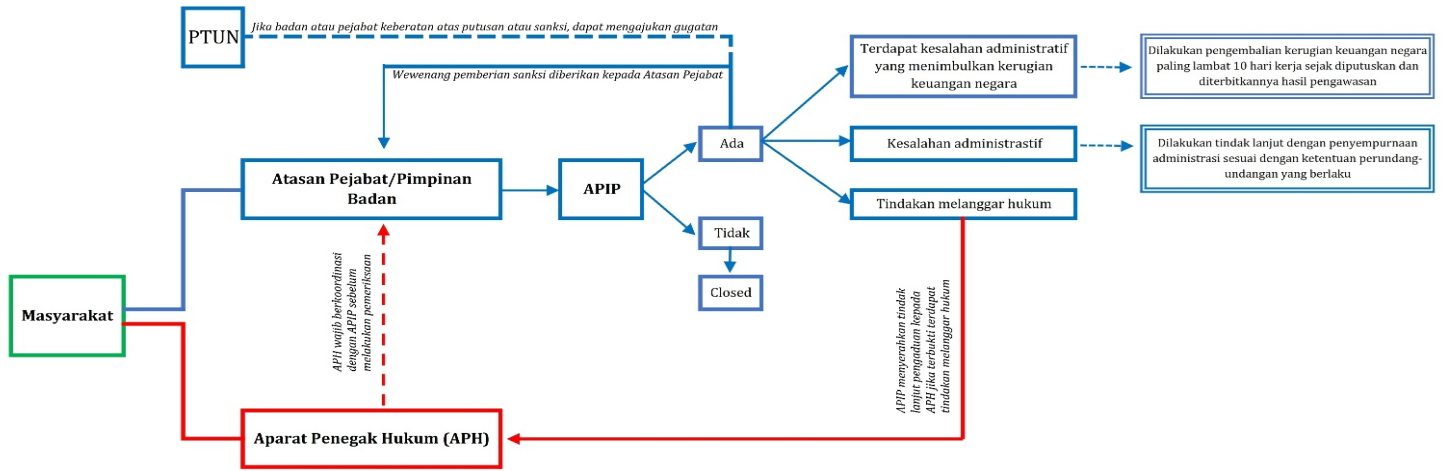


<https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi>

REKOMENDASI

1

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



2

Perlu adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan antara UUAP dengan UU Tipikor, UU ORI, dan UU PTUN terhadap konsep penyalahgunaan kewenangan dalam ranah hukum administrasi negara yang secara tegas dapat membedakan dengan pengaturan larangan penyalahgunaan wewenang dalam ranah hukum pidana

3

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

APIP

Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

a. Regulator: bahwa BPKP sebagai lembaga pembina auditor, harus mengintegrasikan substansi UUAP dalam Instrumen Audit APIP (IACM) dan kurikulum diklat auditor
b. Eksekutor: bahwa APIP harus mengoptimalkan peran dalam melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan PP48/2016

- Inspektoral Jenderal
- Inspektoral Provinsi
- Inspektoral Kabupaten/ Kota

a. Regulator: bahwa BPKP sebagai lembaga pembina auditor, harus mengintegrasikan substansi UUAP dalam Instrumen Audit APIP (IACM) dan kurikulum diklat auditor
b. Eksekutor: bahwa APIP harus mengoptimalkan peran dalam melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan PP48/2016

PEJABAT PEMERINTAHAN

Atasan Pejabat

Harus adanya komitmen dalam hal penegakan sanksi administratif terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan PP48/2016

Kementerian PAN-RB

- Perlu adanya sosialisasi secara masif terkait UUAP dan aturan pelaksanaannya
- Harus ada pengaturan/petunjuk yang lebih teknis terkait penerapan PP48/2016

Kementerian Dalam Negeri

Harus adanya koordinasi dengan Kementerian PAN RB terkait sosialisasi dan penerapan UUAP dalam menjalankan peran pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah

Lembaga Administrasi Negara

Menyusun pelatihan khusus terkait dengan pengimplementasian UUAP dan menginternalisasi materi AUPB dalam materi pelatihan kepemimpinan dan pelatihan teknis lainnya

APH

- Kejaksaan
- 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

MASYARAKAT (ASN)

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.
- 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 Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- 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.
- 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 of 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
- 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.
- Soekanto, Soerjono. 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.
- 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:

Kitab Undang-undang Hukum Pidana Pasal 10.

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

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



**PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
(PUSLATBANG KHAN)**

Jalan Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar 23352
Telp (0651) 8010900, Fax. (0651) 7552568



Integritas



Profesional



Inovatif



Peduli