



## *Assessment of the Elements of Abuse of Authority (Detournement De Pouvoir) Based on the Constitutional Court Decision*

### **Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Detournement De Pouvoir) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi**



M Reza Baihaki

Pengadilan Negeri Payakumbuh, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Penulis Korespondensi  
✉ [mreza92@mahkamahagung.go.id](mailto:mreza92@mahkamahagung.go.id)

##### History:

Submitted: 23-01-2022  
Revised: 02-08-2022  
Accepted: 21-02-2023

##### Keyword:

Abuse of authority; Finance state;  
Identification.

##### Kata Kunci:

Identifikasi; Keuangan negara;  
Penyalahgunaan wewenang.

#### Abstract

*Detournement de pouvoir was regulated in administrative and criminal law. However, the assessment of it was often confused. Therefore, the Constitutional Court through Decision 25/PUU-XIV/2016 provides a line of demarcation in assessing the element of Detournement de pouvoir that must be handled under administrative and criminal law. This article tries to explain the ratio decidendie of the constitutional court through a series of identifications of Detournement de pouvoir. This article uses a statutory approach and presents two main findings; First, the assessment of detournement de pouvoir must be understood based on tort of two field of law. Second, abuse of authority is included as tort in administrative law as long as it relates dwelling of authority, procedures/conditions and substance of the exercise of authority, while abuse of authority can be included as tort in criminal law as long as it contains of dwal badrog, namely bribery, coercion and deception.*

#### Abstrak

Larangan penyalahgunaan wewenang diatur dalam hukum administrasi dan hukum pidana. Namun demikian, penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang dalam kedua bidang tersebut sering dipersamakan. Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan 25/PUU-XIV/2016 memberikan garis demarkasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang harus ditangani berdasarkan hukum administrasi maupun delik menyalahgunakan kewenangan yang harus ditangani melalui hukum pidana. Artikel ini mencoba menjelaskannya *ratio decidendie* Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut melalui serangkaian identifikasi unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan kedua rezim hukum tersebut. Melalui metode penelitian normatif artikel ini menggunakan pendekatan perundang-undangan. Secara konklusif, artikel ini menyajikan dua temuan utama; Pertama, penilaian penyalahgunaan wewenang harus difahami berdasarkan elemen melawan hukum dalam rezim hukum administrasi maupun pidana. Kedua, penyalahgunaan wewenang termasuk sebagai elemen melawan hukum dalam hukum administrasi sepanjang berkaitan dengan dwaling (salah kira) wewenang, prosedur/syarat dan substansi pelaksanaan wewenang, sedangkan menyalahgunakan kewenang dapat termasuk dalam elemen melawan hukum pidana sepanjang memuat unsur dwal badrog, yaitu suap, paksaan dan tipuan.



Copyright © 2023 by  
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

<https://doi.org/10.31078/jk2016>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Penilaian terhadap konsep penyalahgunaan wewenang lazimnya tidak dapat ditinggalkan hanya dalam perspektif hukum pidana, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Hal ini disebabkan, wewenang adalah konsep inti dalam kajian hukum administrasi,<sup>1</sup> sehingga secara praktis dan teoretis, unsur penyalahgunaan wewenang juga harus disandarkan pada kajian-kajian dan norma hukum administrasi. Lebih lanjut, penggunaan instrumen hukum pidana secara tunggal dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang, sering kali diasumsikan sebagai fenomena kriminalisasi kebijakan.<sup>2</sup>

Kondisi demikian setidaknya disebabkan karena adanya perluasan makna Perbuatan Melawan Hukum untuk menilai penyalahgunaan wewenang dalam lalu lintas administrasi pemerintahan.<sup>3</sup> Sebagai upaya mengakhiri kriminalisasi tersebut, pemerintah pada akhirnya, melahirkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang juga mengatur substansi mengenai penilaian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi. Diperkenalkannya istilah penyalahgunaan wewenang dalam UUAP dan dipertahankannya ketentuan mengenai menyalahgunakan kewenangan dalam UU PTPK,<sup>4</sup> menjadikan dimensi hukum administrasi dan hukum pidana berada dalam ruang yang abu-abu (*grey area*).<sup>5</sup> Oleh karenanya, sangat penting bagi Aparat Penegak Hukum (APH) dan Aparatur Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk melakukan identifikasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang harus ditindak berdasarkan hukum administrasi dan hukum pidana secara proporsional, mengingat penyalahgunaan wewenang dapat berada dalam kedua disiplin ilmu hukum tersebut.<sup>6</sup>

Polemik dalam melihat persentuhan instrumen hukum Administrasi dan hukum Pidana dalam penegakan hukum atas unsur penyalahgunaan wewenang, setidaknya terbagi dalam

<sup>1</sup> Philipus M Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), 10.

<sup>2</sup> Odie Faiz Guslan, "Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi dengan Tindak Pidana Korupsi," *Riau Law Journal* 2, no. 2 (November 2018): 140, <https://doi.org/10.30652/rj.v2i2.4942>.

<sup>3</sup> Komariah Emong Supardjaja, "Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia: Studi Kasus Tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi," Disertasi (Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1994).

<sup>4</sup> Muhammad Sahlan, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 2 (April 2016): 275, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss2.art6>.

<sup>5</sup> Istilah demikian dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji dalam menanggapi persentuhan (*facet*) antar hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang. Indriyanto Seno Adji, "'Overheidsbeleid' dan Asas 'Materiele Wederrechtelijkheid' dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia," *Indonesian Journal of International Law* 2, no. 3 (April 2005): 563-608, <https://doi.org/10.17304/ijil.vol2.3.7>.

<sup>6</sup> Nicken Sarwo Rini, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (Juni 2018): 267, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>.

3 (tiga) kutub pandangan.<sup>7</sup> *Pertama*, pendapat yang mengedepankan Hukum Administrasi. Bagi kalangan ini, adanya Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP, memberikan ruang terlebih dahulu kepada instrumen administrasi sebelum diajukan pada hukum pidana.<sup>8</sup> *Kedua*, pendapat yang mengedepankan hukum pidana. Bagi kalangan ini, dengan lahirnya UUAP yang menentukan pengaturan dan pemahaman dugaan adanya tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah harus melalui PTUN dahulu baru kemudian Tipikor, sebagai sebuah “langkah mundur”, atau dianggap “jalan memutar” penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Bahkan berpotensi menjadi tempat bersembunyi para koruptor.”<sup>9</sup> *Ketiga*, pendapat yang mengedepankan kedua instrumen tersebut secara komplementer, sebab tidak ada pertentangan norma dalam penegakan unsur penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dengan hukum pidana, karena PTUN dan Pengadilan Tipikor sesungguhnya mempunyai kompetensi yang berbeda dan tidak perlu dipersinggungkan karena konteks penyalahgunaan wewenang yang menjadi objek masing-masing adalah berbeda.<sup>10</sup>

Oleh karena itu, pada akhirnya terdapat upaya penegakan kembali yang lebih eksplisit, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016. Dalam hal ini MK secara eksplisit menyatakan bahwa:

*“adanya UU Administrasi Pemerintahan, menjadikan kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (ultimum remedium)”<sup>11</sup>*

<sup>7</sup> Disiplin F Manao, *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara* (Bandung: Kreasi Sahabat Bersama, 2017), 247.

<sup>8</sup> Manao. 10. Pandangan ini setidaknya disuarakan oleh beberapa ahli seperti Zudan Arief dan Romli Atmasasmita. Lebih lanjut, secara teknis, menurut kalangan ini, setidaknya Pejabat yang keberatan dengan hasil pemeriksaan APIP karena dianggap menyalahgunakan kewenangan dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk meminta agar Hakim PTUN menilai ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam setiap Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya.

<sup>9</sup> Disiplin F Manao, “Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Wawasan Yuridika* 2, no. 1 (Maret 2018): 15, <https://doi.org/10.25072/jwy.v2i1.158>.

<sup>10</sup> Menurut Yulius, konteks kompetensi absolut PTUN terhadap penilaian perkara penyalahgunaan wewenang, hanya berupa pertanggungjawaban (*liability* dan *responsibility*) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah atas kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Yulius Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014),” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 282, <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>; Pandangan senada juga diungkapkan oleh Dian Puji N. Simatupang mengemukakan bahwa penggunaan instrumen Administrasi dan Pidana dalam unsur penyalahgunaan wewenang tidak memiliki pertentangan. Dian Puji N Simatupang, “Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Menerima, Memeriksa dan Memutus Ada Tidaknya Unsur Penyalahgunaan Wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan,” Makalah disampaikan pada Konferensi Asosiasi HTN-HAN (Bali, Mei 2022).

<sup>11</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 114.

Melalui *ratio decidendie* tersebut, MK hendak menegaskan kembali persoalan dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang untuk tidak hanya dibaca dalam pasal 3 dalam UU PTPK, melainkan juga terlebih dahulu untuk dilihat dari prespektif Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP. Dalam beberapa kasus, APH secara instruktif meminta penghitungan kerugian negara tanpa menggunakan ruang koordinasi dalam menilai unsur perbuatan pejabat administrasi, begitu juga APIP yang terkadang menggunakan kerugian negara sebagai tolok ukur dalam menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Kondisi demikian memberikan indikasi bahwa terdapat kecenderungan penggunaan instrumen pidana dibandingkan dengan hukum administrasi negara dalam penyelesaian unsur kerugian negara.<sup>12</sup>

Praktik demikian secara langsung menggambarkan ketidakseragaman APH dalam memahami paradigma penyalahgunaan wewenang baik dalam hukum administrasi dan hukum pidana, sebab hingga saat ini, arah kebijakan pertanggungjawaban keuangan negara masih belum bersifat holistik seperti halnya dalam aspek integrasi antara perencanaan penggaran dan pengawasan.<sup>13</sup> Oleh karena itu, artikel ini kembali mencoba memberikan refleksi atas logika berfikir (*ratio decidendie*) Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 dalam menjelaskan hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang.

## 2. Perumusan Masalah

Berpijak pada latar belakang di atas, maka masalah yang dikaji dalam artikel ini adalah bagaimana maksud dari tafsir konstitusional Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, baik yang harus ditindak melalui rezim hukum administrasi maupun rezim hukum pidana?

## 3. Metode Penelitian

Artikel ini merupakan penelitian guna menentukan hukum yang seharusnya (*ought to be*) sehingga dengan sendirinya merupakan penelitian hukum normatif.<sup>14</sup> Pembahasan artikel ini akan menggunakan pendekatan kasuistik (*case approach*) dari beberapa putusan pengadilan dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) baik dari aspek hukum administrasi maupun hukum pidana untuk selanjutnya diidentifikasi berdasarkan unsur melawan hukum dari masing-masing bidang hukum. Lebih lanjut, berbagai identifikasi tersebut kemudian disandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XVI/2016 dalam mempertengahan konsep penyalahgunaan wewenang untuk lebih dalam mengetahui maksud *ratio decidendie* Putusan tersebut berdasarkan karakteristik hukum administrasi dan hukum pidana.

<sup>12</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, "Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dan Pidana di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (Maret 2021): 54, <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.729>.

<sup>13</sup> Dian Puji Nugraha Simatupang, "Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 2 (2021): 479, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no2.3061>.

<sup>14</sup> Andri Gunawan Wibisana, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (Juli 2019): 471-96, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2014>.



## B. PEMBAHASAN

### 1. Tinjauan Teoretis Karakteristik Hukum Administrasi dan Hukum Pidana

Hukum administrasi dan hukum pidana jika ditelisik melalui penggolongan hukum klasik maka dapat dikatakan keduanya termasuk dalam golongan hukum publik, mengingat kedua bidang hukum tersebut secara *inheren* berkenaan dengan kepentingan/kesejahteraan negara.<sup>15</sup> Namun demikian, kendati secara fungsional, kedua instrumen tersebut berada dalam ranah hukum publik, bukan berarti keduanya tidak dapat dibedakan.

Secara teoretis, hukum administrasi mengandung dua aspek, yaitu: *Pertama*, berbagai perlengkapan aturan yang menentukan cara bagaimana alat-alat (perlengkapan) negara menyelenggarakan tugasnya; dan *Kedua*, berkaitan dengan aturan hukum yang menentukan hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara dengan warga masyarakat.<sup>16</sup> Sedangkan hukum pidana, dapat dikatakan sebagai keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk menentukan perbuatan mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan menentukan kapan serta dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan, serta menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dijatuhkan.

Perbedaan kedua rezim hukum tersebut lazimnya dapat ditemukan dengan mengamati karakteristik bekerjanya kedua bidang hukum tersebut. Hukum administrasi negara yang pada pokoknya merupakan petunjuk/pedoman (*levensvoorschriften*) bersandar pada tindakan administrasi pemerintahan.<sup>17</sup> Sedangkan hukum pidana lebih menyandarkan pada perbuatan seorang yang dikriminalisasi berdasarkan hukum positif serta sanksi terhadap individu yang melanggar. Artinya *addresat* dari hukum pidana adalah perbuatan konkret individu dan bukan suatu keputusan/tindakan administrasi.<sup>18</sup> Oleh karena itu, penggunaan kedua instrumen tersebut harus dilakukan secara komplementer serta proporsional. Penggunaan

<sup>15</sup> Klasifikasi hukum publik dan hukum privat pertama kali dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ungkapan yang paling populer adalah "*publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*" (hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan/kesejahteraan (negara) Romawi, adapun hukum privat menentukan hubungan kepentingan individu (keluarga). Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*, ed. oleh Narulita Yusron, 2014.

<sup>16</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 37.

<sup>17</sup> AM Donner dalam mendeskripsikan lapangan hukum administrasi, sebagaimana dikutip Ridwan HR, mengemukakan bahwa sebagian besar hukum administrasi dibentuk oleh legislator, namun sebagian besar ternyata lahir dari praktik pemerintahan itu sendiri. HR., 29; Bertalian dengan hal tersebut, Indroharto menyebutkan bahwa terkadang ketentuan dalam UU hanya merupakan landasan dari dijalankannya wewenang oleh pejabat tata usaha negara, lebih dari itu, dalam praktiknya kendati dasar wewenang telah ditentukan cara pelaksanaan wewenang, dan perumusan dalam menjalankan wewenang akan dilakukan oleh alat pemerintah berdasarkan perkembangan birokrasi (pemerintah) itu sendiri. postulat demikian lazim disebut dengan *principes généraux du droit coutumeir public*. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Harapan, 1993).

<sup>18</sup> Disiplin F. Manao, "Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi," Disertasi (Sekolah Pascasarjana Universitas Parahyangan, 2017). 32.

hukum pidana dalam hal ini baru dapat diberlakukan jika instrumen hukum administrasi dirasa gagal atau tidak diterapkan sebagaimana mestinya.<sup>19</sup>

Di satu sisi, hukum administrasi yang secara operasional dilaksanakan oleh badan/pejabat administrasi, merupakan alat yang diberikan oleh pembentuk undang-undang dengan dasar tujuan optimalisasi tingkatan pelayanan dalam penyelenggaraan negara dengan prinsip efisiensi dan efektivitas.<sup>20</sup> Dengan demikian, penyelenggaraan administrasi pemerintahan sedikit banyaknya akan lebih didominasi oleh tindakan pemerintah baik berupa keputusan, peraturan kebijakan serta perencanaan (*planing*).

Sedangkan di sisi lain, hukum pidana secara praktis tidak ditunjukkan untuk menentukan tindakan dan/atau keputusan badan tata usaha negara, melainkan menentukan sebuah perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan/dilarang dengan ancaman sanksi tertentu serta dalam hal apa kepada mereka yang melanggar larangan dapat dikenakan sanksi pidana.<sup>21</sup> Artinya, karakteristik hukum pidana sedikit banyaknya akan beragantung pada penjatuhan hukuman/sanksi sebagai konsekuensi dari sifat ketercelaan.<sup>22</sup>

Dimensi hukum administrasi dan hukum pidana disamping memiliki fokus yang berbeda, secara teoritis juga didasari pada karakteristik yang berbeda. Lebih lanjut, perbedaan tersebut juga dapat dilihat dari sifat mendorong (*enabling*) yang ada dalam hukum administrasi dan sifat membatasi (*restraining*) yang ada di dalam hukum pidana.<sup>23</sup>

Sifat mendorong dalam hukum administrasi terlihat dari cara bekerja administrasi pemerintahan yang dalam hal ini lebih menekankan pada pemberian kelonggaran melalui diskresi dalam menyelesaikan permasalahan konkret yang relatif belum disediakan dalam ketentuan normatif. Mengingat dalam hal ini hukum administrasi melalui perangkat prosedurnya akan selalu menyesuaikan fungsi lembaga pemerintahan melalui wewenang yang dimilikinya terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik.<sup>24</sup>

Berbeda dengan hukum pidana yang dirasa lebih membatasi (*restrain*), batasan tersebut dapat dilihat dari substansi muatan dan penerapannya. Dalam substansi hukum pidana terkenal sangat ketat untuk menentukan norma-norma yang tergolong sebagai unsur pidana. Sedangkan dalam penerapan hal tersebut dapat terlihat dari prinsip negara hukum (*rule*

<sup>19</sup> A D Belifante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara* (Jakarta: Binacipta, 1983). 52.

<sup>20</sup> Emily S Bremer, "The Unwritten Administrative Constitution, 66 Fla," *Florida Law Review* 66, no. 3 (2015): 1220, <http://scholarship.law.ufl.edu/flrhttp://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol66/iss3/6>.

<sup>21</sup> Roeslan Shaleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggung Jawaban Pidana* (Jakarta: Aksara Buku, 1983), 45.

<sup>22</sup> Eddy O S Hiarij, "Menyoal Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 1 (Januari 2013): 56. Sebagai suatu prinsip dalam hukum pidana, penjatuhan pidana dianggap sebagai suatu hal yang fundamental dalam hukum pidana. Andrew Ashworth misalnya memberikan pandangan berupa "A Criminal law without sentencing would merely be a declaratory system pronouncing people guilty without any formal consequences following from their guilty." Lihat pula Andrew Ashworth, *Principles of Criminal Law* (Oxford: Clarendon Press, 1991), 12.

<sup>23</sup> Ronald A Cass, "Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law," *Engage* 15, no. 2 (Juni 2015): 9-10, <http://ssrn.com/abstract=2520533>.

<sup>24</sup> William Bishop, "A Theory of Administrative Law," *The Journal of Legal Studies* 19, no. 2 (1990): 491, <http://www.jstor.org/stable/724429>.

of law) yang pada setiap konstitusinya membatasi penggunaan instrumen pidana dalam pembentukan undang-undang.<sup>25</sup>

Perbedaan mendrong dan membatasi dari kedua bidang hukum tersebut juga dapat terlihat dari segi penerapan sanksi. Dalam dimensi administrasi, berdasarkan hirarki jabatan, administrasi pemerintahan juga dilekatkan dengan kewenangan untuk melakukan penegakan hukum (sanksi) tanpa harus menggunakan mekanisme pengadilan.<sup>26</sup> Sedangkan dalam hukum pidana penjatuhan sanksi secara mutlak harus dibatasi melalui proses pengadilan.<sup>27</sup> Kondisi demikian secara praktis menunjukkan bahwa sanksi administratif relatif lebih mudah dijatuhkan dibandingkan dengan sanksi pidana.<sup>28</sup>

Selain itu, dari segi *subjectum litis*, terlihat bahwa dalam hukum administrasi persoalan subjek dalam lalu lintas administrasi adalah jabatan/badan/ namun demikian, badan/jabatan tersebut secara konseptual hanya bersifat fiksi, sebab dalam praktiknya pembuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*) yaitu pejabat (*ambtsdragen*). Sehingga dalam hal ini pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan.<sup>29</sup>

Berbeda dengan hukum pidana, subjek dalam hukum pidana adalah individu (natural person) yang didasari pada asas *societas/ universitas delinquere non potes*.<sup>30</sup> Hal demikian secara afirmatif juga didukung dengan ketentuan Pasal 59 KUHP. Ini artinya, jabatan/badan administrasi tidak dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara pidana, melaiankan individu pejabat yang sebenarnya melakukan perbuatan hukum dan terlepas dari wewenang yang dimilikinya, yang diklasifikasikan sebagai kejahatan sehingga dipandang sebagai subjek dalam lalu lintas hukum pidana.

## 2. Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Lalu Lintas Hukum

Penyalahgunaan wewenang atau menyalahgunakan kewenangan sebenarnya merupakan terminologi yang lahir dari disiplin ilmu hukum administrasi.<sup>31</sup> Dalam bahasa Prancis dikenal dengan istilah *detournement de pouvoir*<sup>32</sup> dan dalam literatur Inggris dikenal *abuse/misuse the power*, sedangkan dalam literatur Belanda dikenal *misbruk van bevoegheid*.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> Cass, "Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law," 10.

<sup>26</sup> Andri Gunawan Wibisana, "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (2019): 50.

<sup>27</sup> Lilik Mulyadi, "Pergeseran Perspektif dan Praktek dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pemidanaan," *Majalah Varia Peradilan*, 2006, 6.

<sup>28</sup> Michael G Faure, "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us?," *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36, no. 2 (2012): 324, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2165715>.

<sup>29</sup> Dalam lapangan publik pejabat dilekatkan tugas dan wewenang, sebab hal ini berkaitan dengan jabatan yang diwakilkannya, sedangkan dalam lapangan privat pejabat dapat mewakilkan jabatannya sehingga diberikan hak dan kewajiban. HR., *Hukum Administrasi Negara*.

<sup>30</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat* (Bandung: Alumni, 2002), 157.

<sup>31</sup> Enrico Parulian Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (Juli 2018): 238, <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>.

<sup>32</sup> Philipus M Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 1 (Maret 2015): 58-59, <https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.51-64>.

<sup>33</sup> Enrico Simanjuntak, *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Peradilan Tata Usaha Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2020), v.

Bermula dari kasus yang diputuskan oleh peradilan administrasi Prancis (*council de etat*) pada 15 Februari 1864, dan 17 Juni 1865, atau yang lebih dikenal dengan kasus *affair lebat*, dimana ketika itu seorang pejabat administrasi stasiun (Prefektur) diberikan wewenang untuk menjaga ketertiban dalam parkir di sekitar stasiun kereta api dengan tujuan menjaga kondisi kendaraan di tempat umum. Namun pejabat tersebut memanfaatkan wewenang yang dimiliki untuk memonopoli angkutan kota yang dimiliki oleh salah satu perusahaan swasta. Alhasil perintah yang dikeluarkan dalam menertibkan kendaraan tersebut dibatalkan oleh *Conseil de Etat*, sebab pada faktanya berbagai kebijakan yang dikeluarkan dalam menertibkan kendaraan dinilai oleh *council* melenceng dari wewenang yang ditentukan/diberikan.<sup>34</sup>

Di Prancis, *detournement de pouvoir* merupakan salah satu tindakan menyimpang badan/pejabat administrasi berdasarkan prinsip *Exces De Pouvoir* (melampaui batas kekuasaan) dalam konsep *rechtstaat*. Bahkan tidak berlebihan jika mengatakan bahwa pertama kali penerapan doktrin penyalahgunaan wewenang berasal dari negara Prancis. Barna Horvath, seorang ahli hukum Prancis, misalnya dalam upaya membandingkan dengan konsep negara *anglo saxon* menyebutkan bahwa sumbangsih terbesar dari doktrin *droit administrative* Prancis adalah penggunaan kombinasi instrumen pengadilan dan administrasi pemerintahan dalam menggunakan konsepsi penyalahgunaan wewenang sebagai upaya jaminan terhadap hak individu masyarakat.<sup>35</sup>

Lebih lanjut, dalam perkembangannya, terdapat 3 varian perbuatan yang dinilai dapat menjadi dasar gugatan *détournement de pouvoir*:<sup>36</sup>

1. *L'administration vise un but complètement étranger à l'intérêt général, comme un but personnel* (Badan Administrasi memiliki tujuan/bertujuan untuk mencapai tujuan yang sepenuhnya selain bagi kepentingan umum, dan sebagai tujuan pribadi)
2. *L'administration agit dans un intérêt général mais différent de celui qu'elle est habilitée à poursuivre* (Badan Administrasi bertindak untuk kepentingan umum tetapi berbeda dari yang diizinkan untuk dijalankan/dilaksanakan);
3. *Détournement de procédure: situation où l'administration met en place une procédure à la place d'une autre non pas en vertu d'une exigence légale mais uniquement dans le but de se procurer un avantage* (Penyalahgunaan prosedur: situasi di mana badan

<sup>34</sup> Prinsip yang mendasari dari kasus ini adalah bahwa kekuasaan administrasi eksekutif telah didelegasikan kepadanya oleh badan legislatif dengan tujuan tertentu. Dengan demikian pejabat administrasi harus menggunakan wewenang yang dimiliki sesuai dengan maksud yang diberikan. Prinsip yang relatif sama juga kemudian berlaku di Inggris, hal demikian dapat dilihat dari kasus *Galloway v London Corporation* dan *Golberg son Ltd v. Mayor, Aldermen, ect*. Lihat V Ramaswami dan V Ramaswamy, "Detournement De Pouvoir' In Indian Law," *Journal of the Indian Law Institute* 3, no. 1 (1961): 1-14, <http://www.jstor.org/stable/43953780>.

<sup>35</sup> Barna Horvath, "Rights of Man: Due Process of Law and Exces de Pouvoir," *The American Journal of Comparative Law* 4, no. 4 (1955): 560, <https://doi.org/10.2307/838073>.

<sup>36</sup> Sri Nurhari Susanto, "Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)," *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 269-270.



administrasi mengimplementasikan prosedur lain, bukan berdasarkan persyaratan hukum tetapi hanya untuk tujuan pengadaan manfaat).

Dalam melihat konsepsi penyalahgunaan wewenang di Prancis, Anna Erliyana menyebutkan bahwa titik berat dalam mengukur penyalahgunaan wewenang terletak pada apakah keputusan/tindakan pejabat tata usaha negara sesuai dengan motivasi atau alasan dikeluarkannya keputusan/tindakan tersebut.<sup>37</sup> Selanjutnya berdasarkan perkembangannya, prinsip *detournement de pouvoir* diterima dalam praktik berbagai negara, seperti Inggris dan Belanda hingga Indonesia.<sup>38</sup> Di Inggris, sebagai negara dengan sistem hukum *common law*, *detournement de pouvoir* dipadankan dengan *improper purpose (abuse/misuse of power)* berdasarkan doktrin *ultra vires*.<sup>39</sup> S.F Marbun dengan mengutip S.A de Smith mengemukakan: “*acting ultra vires and activity without jurisdiction have essentially the same meaning*. Lebih lanjut, berdasarkan uraian tersebut, H.W.R Wade mempersamakan *ultra vires* dengan *detournement de pouvoir* dalam konteks Hukum Administrasi dalam tradisi *civil law*.<sup>40</sup>

Secara umum bentuk dari tindakan yang dinilai *ultra vires* dapat mencakup *baid fait* (i'tikad buruk), *improper purpose* (tujuan yang tidak semestinya), *irrelevant considerations* (pertimbangan yang tidak relevan), *manifest unreasonable* (nyata-nyata tidak masuk akal), *lack of proportionality* (kurang proporsional), *uncertainty* (ketidakpastian) dan *no evidence* (tidak mendasar pada bukti).<sup>41</sup> Dengan demikian, tindakan badan/organ administrasi di Inggris secara umum memuat larangan tidak boleh sewenang-wenang, bahkan tidak dibenarkan bertindak tanpa yurisdiksi hukum yang ditentukan, serta tidak diperkenalkannya keputusan pejabat tata usaha negara dikeluarkan dalam rangka menguntungkan pribadi, kelompok dan bertentangan dengan kepentingan umum.

Di Belanda konsepsi *detournement de pouvoir* juga diterima dalam lalu lintas hukum pemerintahan, sebagai bagian dari tradisi hukum *civil law*. Namun demikian, menurut E. Utrecht, terdapat perbedaan pandangan dalam mengartikulasikan definisi *detournement de pouvoir*.<sup>42</sup> Secara ringkas Utrecht merangkum perdebatan tersebut dengan mengkaitkan persyaratan sah pembentukan ketetapan oleh pejabat administrasi.<sup>43</sup>

Dimulai dari Kranenburg-Vegting yang memberikan beberapa catatan terhadap pembentukan ketetapan oleh pejabat administrasi. Menurutnya, suatu alat negara yang tidak menggunakan wewenang sesuai dengan tujuan yang diberikan akan diberikan istilah yang

<sup>37</sup> Anna Erliyana, “Keputusan presiden: analisis Keppres RI 1987-1998” (Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004), 83-84.

<sup>38</sup> Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)”, 364.

<sup>39</sup> S F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta* (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), 163-164.

<sup>40</sup> Marbun.

<sup>41</sup> Susanto, “Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)”: 266.

<sup>42</sup> Ernst Utrecht, *Pengantar hukum administrasi negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 1990), 94.

<sup>43</sup> Utrecht, 95.

istimewa berupa *detournement de pouvoir*.<sup>44</sup> Uniknya, Kranenburg-Vegting menyebutkan bahwa *detournement de pouvoir* kendatipun tidak dapat dikategorikan melanggar undang-undang, namun ia tergolong melanggar jiwa undang-undang.

Pandangan yang relatif senada juga dikemukakan oleh H.B Vos yang justru mengemukakan bahwa penyalahgunaan wewenang jika ditinjau dari kekuasaan formil yang telah ditentukan oleh Undang-undang kepada badan/pejabat administrasi maka dapat dikatakan bukanlah suatu perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang. Sedangkan jika ditinjau dari *ratio legis* pembentuk undang-undang memberi kuasa kepada administrasi, maka dapat dikatakan bahwa *detournement de pouvoir* tersebut sudah tentu hal yang bertentangan dengan undang-undang. Lebih lanjut, argumentasi Vos dikaitkan dengan dapat tidaknya suatu keputusan administrasi dibatalkan, menurutnya, jika ketentuan *detournement de pouvoir* hendak dibatalkan haruslah digunakan pendekatan perundang-undangan dan tidak masuk pada alasan kepentingan umum sebagaimana yang menjadi kebiasaan dalam praktik administrasi negara.

Sedikit lebih kontroversial Van Poelje justru melihat *detournement de pouvoir* hanya terbatas pada sudut etika pemerintahan, menurutnya, penyalahgunaan wewenang tidak senantiasa dapat dianggap sebagai suatu perbuatan yang tidak layak. Bahkan pandangan ini mendapat dukungan dari Stellinga yang justru mensiratkan bahwa upaya membatalkan keputusan administrasi dengan dasar *detournement de pouvoir* akan membutuhkan instrumen yuridis yang tidak sederhana. Lebih lanjut, dalam pandangan Stellinga, untuk membatalkan keputusan yang bernuansa *detournement de pouvoir* sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan umum itu pada hakikatnya harus didasari pada penambahan/penemuan hukum (*daad van rechtsaanvulling, rechtsvorming*) khususnya berkaitan dengan hukum tata negara. Sedangkan jika membatalkannya dengan dasar bertentangan dengan undang-undang maka itu belum tentu suatu penambahan hukum melainkan lebih berupa suatu perbuatan menjalankan hukum yang ada.

Dalam pandangan Utrecht, berbagai pengertian demikian dinilai masih terlalu luas dan sangat subyektif, bahkan jika dihadapkan pada teknis pembentukan keputusan, *detournement de pouvoir* bukan suatu gejala (*verschijnsel*) yang hanya terdapat dalam lingkup ketetapan semata, melainkan suatu gejala yang dapat terjadi dalam lapangan pemerintahan dalam arti luas. Pada akhirnya rangkuman perdebatan tersebut ditutup dengan pandangan W.F Prins, yang dalam pengamatan Utrecht dinilai lebih mendekati pada praktik yang ada. Prins memberikan catatan demarkasi yang tegas terhadap istilah *detournement de pouvoir*, yang menurutnya terbatas pada lingkup hukum administrasi negara, bahkan menurutnya pengertian *detournement de pouvoir* diartikan sebagai istilah yang dipakai untuk menyatakan suatu kekurangan dalam perbuatan yang diadakan oleh administrasi negara. Mengingat badan/pejabat administrasi menggunakan wewenang untuk menyelenggarakan suatu

---

<sup>44</sup> Utrecht.

kepentingan umum lain dari pada kepentingan umum yang seharusnya diselenggarakan menurut tujuan dan wewenangnya.<sup>45</sup>

Sebagai upaya memberikan afirmasi terhadap pandangan Prins, E. Utrecht kemudian menjelaskan bahwa *detournement de pouvoir* dapat terjadi apabila suatu alat negara menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum lainnya dari pada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan perundang-undangan. Bahkan sebagai upaya konkrit dalam mengartikan istilah *detournement de pouvoir*, Utrecht memberikan istilah yang berbeda dari penyalahgunaan wewenang, yaitu menjungkir balikkan kekuasaan (*afwenteling van macht*).<sup>46</sup>

### 3. Praktik Pengadilan dalam Menilai Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang kendatipun lahir dari disiplin ilmu hukum administrasi, namun dalam konteks Indonesia, istilah penyalahgunaan wewenang pertama kali diperkenalkan melalui instrumen hukum pidana, melalui delik kejahatan dalam jabatan yang pada akhirnya bertransformasi menjadi tindak pidana korupsi.<sup>47</sup> Dalam perkembangannya, tindak pidana korupsi kemudian diatur dalam ketentuan Undang-Undang tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), yang secara substantif masih mengkaitkan unsur penyalahgunaan jabatan dengan redaksi menyalahgunakan wewenang.

Di satu sisi, menurut Indra Perwira dalam keterangan ahli di Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa politik hukum demikian dapat dipandang sebagai ketertinggalan hukum administrasi, sebab pada faktanya Undang-Undang Peradilan Administrasi, yang juga mengatur adanya penyalahgunaan wewenang, baru dibentuk pada tahun 1986 dan baru efektif berlaku pada 1999.<sup>48</sup> Sedangkan di lain sisi, adanya ketentuan pengaturan unsur penyalahgunaan wewenang yang dicantumkan dalam hukum pidana (korupsi) tidak terlepas dari perkembangan mengenai internasionalisasi delik korupsi dalam negara-negara modern, mengingat kejahatan korupsi sering diasosiasikan dengan kejahatan dalam penggunaan jabatan.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Utrecht, 96.

<sup>46</sup> Utrecht.

<sup>47</sup> Hermien Hadiati Koeswadi, *Korupsi di Indonesia: dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 46.

<sup>48</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 34.

<sup>49</sup> Marjono Reksodiputro misalnya menjelaskan bahwa penyalahgunaan jabatan biasanya terjadi dengan upaya penggelapan keuangan negara maupun melalui penyuapan (*bribery*) yang juga disertai dengan penerimaan sebuah insentif yang tidak sah (*kickbacks*). Lebih lanjut, kejahatan demikian merupakan tergolong sebagai upaya menghancurkan perekonomian pasar dan pembangunan nasional yang biasa dilakukan oleh pemegang kuasa pemerintahan (*publik power*) maupun pihak swasta (*economic power*). Marjono Reksodiputro, *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kesehatan* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994), 42-43. Secara operasional, Eddy O.S. Hiarij, memberikan analisa berdasarkan UU PTPK dengan mengemukakan bahwa terdapat 30 perbuatan yang dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi dimana 5 diantaranya secara eksplisit berhubungan dengan penggelapan jabatan. Eddy Omar Sharif Hiarij, "United Nations Convention Against Corruption dalam Sistem Hukum Indonesia," *Mimbar Hukum* 31, no. 1 (Mei 2019): 114, <https://doi.org/10.22146/jmh.43968>.

Terlepas dari dinamika pengaturan terminologi penyalahgunaan wewenang dalam regulasi, secara praktis, kini dalam menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, politik hukum negara menentukan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Aparat Penegak Hukum (APH) sebagai instrumen utama dan peradilan sebagai lembaga akhir dalam menilai dugaan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga melalui kedua lembaga inilah (APIP dan APH) dapat ditentukan proses penilaian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dan bagaimana menentukan langkah hukum apakah melalui jalur administratif atau wilayah hukum pidana. Konsep demikian tidak terlepas dari pergeseran paradigma politik hukum negara dalam penegakan hukum terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi.<sup>50</sup>

Pada dasarnya APIP maupun APH bekerja dalam wilayah yang berbeda berdasarkan tugas dan fungsi wilayah kerja yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. APIP diasumsikan sebagai instrumen internal (*early warning*). Lebih lanjut, jika hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administrasi, maka tindak lanjut dari pejabat administrasi adalah penyempurnaan instrumen yuridis maupun non-yuridis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan. Sedangkan, jika hasil pengawasan APIP berupa kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara, maka beban kerugian negara akan ditanggung oleh Badan pemerintahan jika kesalahan administrasi tersebut bukan karena unsur penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, jika kerugian negara tersebut muncul akibat kesalahan administrasi, maka beban (penggantian) kerugian negara tersebut dilakukan oleh pejabat bersangkutan. Dengan demikian upaya preventif melalui instansi APIP merupakan pintu utama dalam menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang berdasarkan rezim hukum administrasi.

Sedangkan APH, dalam hal ini kepolisian/Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan instrumen eksternal yang bersifat menindak (*represif*) berupa tindakan hukum yang secara normatif dilakukan jika telah diduga terdapat penyalahgunaan wewenang yang berasal dari tindak pidana (kejahatan) korupsi. Namun demikian, penggunaan instrumen APH dan APIP haruslah bersifat komplementer dan tidak ditunjukkan untuk saling mengabaikan, sebab pada dasarnya perbedaan tugas tersebut tidak dibenarkan untuk menjadi landasan bertindak secara kompetitif dalam menangani unsur penyalahgunaan wewenang, sebab keduanya harus bersinergi, khususnya ketika menentukan suatu perkara dugaan unsur penyalahgunaan wewenang apakah dalam wilayah hukum administrasi atau hukum pidana.

---

<sup>50</sup> Romli Atmasasmita, "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan T," *Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka HUT IKAHI Ke-62 dengan tema "Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi"*, (Hotel Mercure Jakarta, 26 Maret 2015).



Hal demikian dapat terlihat dari ketentuan Pasal 385 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam hal ini masyarakat dapat melaporkan ada tidaknya penyimpangan kepada APIP maupun Aparat Penegak Hukum (APH). Bahkan melalui ketentuan ayat (3) disebutkan bahwa 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. Dengan demikian terdapat upaya koordinasi yang intensif dalam melihat suatu permasalahan mengenai penyimpangan pejabat administratif sejak dini.

Uniknya, dalam tataran praktis, konsep demikian cenderung diabaikan, bahkan APH secara sub-ordinat menempatkan APIP sebagai instansi yang wajib menindaklanjuti laporan APH. Hal demikian, disebabkan karena penegakan hukum dalam tataran praktis lebih mengutamakan pendekatan hukum pidana dibandingkan dengan hukum administrasi.<sup>51</sup> Alhasil, banyak kasus penyalahgunaan wewenang yang harusnya ditangani oleh APIP justru berujung pada penyalahgunaan wewenang dalam dimensi pidana oleh APH. Lebih lanjut, potret demikian didasari karena minimnya pemahaman mengenai kerugian negara yang selalu diasumsikan sebagai suatu delik (dalam hukum pidana), padahal ketentuan mengenai kerugian negara merupakan dapat saja terjadi dalam lapangan hukum administrasi dan dapat dipulihkan (*reparatoir*) berdasarkan alat administrasi secara mandiri.

Berikut dikemukakan beberapa kasus penyalahgunaan wewenang yang seharusnya ditangani APIP namun berujung pada proses hukum pidana yang dilakukan oleh APH:

#### **a. Kasus Penyalahgunaan Wewenang Dana APBD**

Erwinta Marius dan Raja Abdul Haris selaku Pejabat Administrasi pada Sekretariat Daerah (Sekda) Kota Batam Provinsi Riau, ditetapkan sebagai tersangka dan menjalani proses persidangan dengan dugaan delik menyalahgunakan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 UU PTPK. Bermula dari tindakan APH (Kejaksaan) melalui Surat Kejaksaan Negeri Batam No. B-1951/N.01.11/F.d.1/07/2010 yang secara langsung meminta BPKP melakukan audit kepada BPKP Provinsi, tanpa terlebih dahulu menjalani proses koordinasi dengan pengawas Internal (Sekretariat Daerah).

Padahal ketentuan koordinasi tersebut merupakan sebagai gerbang utama untuk melakukan serangkaian identifikasi unsur penyalahgunaan wewenang yang disangkakan, apakah perbuatan pejabat administrasi merupakan kesalahan administrasi dan dapat dipulihkan, atau murni merupakan suatu tindak pidana kejahatan.

Dalam perkembangannya, ternyata keduanya terdakwa tersebut mengajukan pembatalan hasil audit kepada PTUN. Melalui Putusan No.31/G/2011/PTUN-PBR majelis hakim membatalkan hasil audit BPKP yang menyatakan adanya unsur penyalahgunaan wewenang

<sup>51</sup> Ratna Nurhayati dan Seno Wibowo Gumbira, "Pertanggungjawaban Publik dan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 1 (Maret 2017): 43, <https://doi.org/10.25216/jhp.6.1.2017.41-66>.

kepada penggugat. Dalam hal ini, hakim berpendapat BPKP di satu sisi memiliki wewenang untuk menentukan kerugian negara. Namun dilain sisi, terhadap objek perkara yaitu Bantuan Dana Sosial, hal tersebut telah dilakukan pengawasan oleh Inspektorat dan tidak ditemukan adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian negara.

#### **b. Kasus Pengadaan Jaringan Internet**

Ahmad Suhaemi, seorang PNS pada Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Sinjai ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan tindak pidana korupsi dalam kegiatan pengadaan jaringan internet pada sekolah Dinas Komunikasi Informatika Kebudayaan dan Kepariwisata di Kabupaten Sinjai. Hal ini dimulai dari laporan kepada Kejaksaan Negeri Tinggi Sulawesi Selatan dijadikan dasar untuk melakukan penahanan selama 8 bulan lamanya kepada Penggugat selaku Tersangka, dan juga sebagai dasar kewajiban Tersangka untuk membayar uang pengganti sesuai jumlah dari hasil audit yang ditetapkan oleh Tergugat (tim audit Inspektorat Provinsi) sebesar Rp. 152.099.950 (seratus lima puluh dua juta sembilan puluh sembilan ribu sembilan ratus lima puluh rupiah).

Uniknya tindak lanjut kejaksaan tersebut berasal dari laporan Inspektorat Provinsi yang menggunakan pendekatan kerugian negara semata, tanpa terlebih dahulu menelisik tindakan pejabat administrasi apakah termasuk dalam kualifikasi kesalahan administrasi atau murni pidana. Alhasil tersangka kemudian mengajukan gugatan pembatalan hasil audit kepada PTUN. Melalui Putusan No. 110/G/2014/PTUN.Mks, majelis hakim pada akhir membatalkan hasil audit Inspektorat Provinsi yang menjadi dasar penetapan tersangka Ahmad Suhaemi. Lebih lanjut, dalam pertimbangan hukumnya (*ratio decidendie*) Majelis hakim mempermasalahkan terkait dengan aspek wilayah dan kewenangan. Dalam aspek wilayah, Pengadilan secara tegas memberikan garis demarkasi, bahwa Inspektorat Provinsi tidak berwenang untuk mengaudit kerugian negara untuk kepentingan penanganan kasus korupsi dalam perkara *a quo*. Hal tersebut dapat dipahami, sebab, proyek yang sedang dikerjakan oleh Penggugat ternyata sumber dananya berasal dari anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang seharusnya terlebih dahulu ditangani melalui pengawasan internal.

#### **c. Kasus Dana Hibah Komite Olahraga Nasional**

Abdul Halim Gumri, Ketua Umum Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) Kabupaten Tanjung Jabung Barat, yang mendapatkan dana hibah dari Pemerintah Kabupaten Jabung Barat berdasarkan Naskah Perjanjian Hibah Dana (NPHD) No.900/57/KEU/2015. Kendati secara prosedural, telah dilakukan secara memadai. Namun yang bersangkutan ditetapkan sebagai tersangka dengan dasar terdapat adanya kerugian negara Rp. 431.822.968,00 berdasarkan Laporan Hasil audit BPKP Nomor: SR-332/PW05/5/2016. Uniknya, menurut BPKP, laporan hasil audit tersebut merupakan permintaan dari Kepolisian Resort Jabung, yang dalam hal ini telah melakukan penyelidikan. Bahkan dalam Laporan BPKP, pihaknya menyatakan tidak pernah menyimpulkan/menjustifikasi ada atau tidaknya penyimpangan

dan pengelolaan anggaran hibah sehingga tidak pernah menyebutkan pihak mana saja yang bertanggungjawab atas hasil penghitungan kerugian negara yang dibuatnya.

Berdasarkan hal tersebut, penggugat mengajukan permohonan pembatalan hasil audit BPKP yang menyebabkan dirinya dituduh melakukan penyalahgunaan wewenang dengan adanya kerugian negara yang dimuat oleh BPKP. Lebih lanjut, pada faktanya penggugat tidak pernah dimintakan keterangan, bahkan dipersulit untuk meminta hasil laporan audit BPKP yang telah diserahkan kepada pihak kepolisian.

Pada tingkat pertama Majelis Hakim menolak gugatan penggugat, dengan dasar pertimbangan bahwa objek sengketa tidak secara spesifik menentukan bahwa penggugat yang bertanggungjawab terhadap kerugian negara tersebut. Begitu juga pada tingkat banding, melalui Putusan No.118/B/2017/PT.TUN.MDN yang secara afirmatif mengamini semua pertimbangan PTUN Kota Jambi. Namun hal yang menarik dalam perkara banding, ternyata putusan tersebut tidak bersifat bulat, yang ditandai dengan pandangan berbeda (*dissenting opinion*) berupa mekanisme penyelesaian secara internal terlebih dahulu, yaitu melalui instrumen APIP, mengingat BPKP yang merupakan bagian dari APIP, harus menentukan terlebih dahulu pihak yang bertanggungjawab atas kerugian negara, sehingga dimintakan penggantian kerugian negara kepada pemohon. Hal ini dalam pandangan hakim *dissenting opinion* berkesesuaian dengan paradigma Pasal 21 UUAP, sehingga seharusnya persoalan demikian tidak masuk dalam perkara pidana, yang pada akhirnya dapat menciptakan kriminalisasi pada tingkat pejabat administrasi pemerintah. Dengan demikian mengenai objek sengketa berupa Hasil Laporan Audit BPKP harus dinyatakan tidak sah.

#### **4. *Ratio Decidende* dan Tafsir Konstitusional Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-IX/2016 yang mendudukan posisi hukum administrasi dan hukum pidana dalam menentukan unsur penyalahgunaan wewenang, secara langsung telah menegaskan kerangka yang lebih sistematis dalam penggunaan hukum administrasi dan hukum pidana, sebagaimana telah ditentukan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan diperjelas kembali melalui UUAP. Dengan demikian, terdapat adanya proses identifikasi yang lebih jelas oleh penegak hukum dalam menentukan perbuatan hukum (penyalahgunaan wewenang) yang dipandang sebagai kesalahan administrasi dan perbuatan melawan hukum yang diklasifikasikan sebagai tindak kejahatan dalam hukum pidana. Sebab, kendatipun keduanya terjadi dalam lalu lintas hukum publik, bukan berarti salah satu bidang hukum dapat menegaskan bidang hukum lainnya.<sup>52</sup>

Selama ini, penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang yang menggunakan paradigma tafsir tunggal berdasarkan hukum pidana, telah menggambarkan fenomena *overcriminalization* atau penggunaan sanksi pidana terhadap berbagai perilaku yang

<sup>52</sup> Mireille Hildebrandt, "Justice and Police: Regulatory Offenses and the Criminal Law," *New Criminal Law Review* 12, no. 1 (2009): 57, <https://doi.org/10.1525/nclr.2009.12.1.43>.

seharusnya tidak dipandang sebagai kejahatan.<sup>53</sup> Hal demikian pada akhirnya menciptakan paradoks dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang ditandai dengan, di satu sisi, luasnya wilayah administrasi pemerintahan sehingga tidak sedikit adanya kewenangan administrasi yang bersifat *discretion power*, namun di sisi lain, penggunaan wewenang tersebut apabila dilakukan dengan mengakibatkan potensi kerugian negara (*potential loss*) tergolong sebagai perbuatan melawan hukum dan dikenakan instrumen hukum pidana. Dengan demikian, melalui Putusan tersebut, MK hendak kembali menegaskan garis demarkasi dalam penggunaan instrumen hukum administrasi dan hukum pidana.

Hukum administrasi dipandang sebagai *premium remedium* dalam usaha menyelesaikan berbagai persoalan perbuatan melawan hukum dalam lapangan administrasi pemerintahan. Sebaliknya, hukum pidana merupakan instrumen yang bersifat *ultimum remedium*, atau setidaknya diposisikan sebagai pengawal (*guard*) yang berfungsi untuk menjadikan penjatuhan nestapa sebagai mekanisme terakhir dalam menangani persoalan hukum yang dipandang sebagai tindak kejahatan yang dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan.<sup>54</sup> setidaknya hal ini dapat terlihat dari *ratio decidendie* Mahkamah yang selengkapnya berbunyi:

*“... Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat administrasi pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan nampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (ultimum remedium).”<sup>55</sup>*

Dari perspektif teoretis, *ratio decidendie* MK tersebut seakan hendak menegaskan logika hukum yang dibangun dari sistematika dan instrumen hukum yang telah berlangsung, atau setidaknya, MK mencoba menggunakan norma hukum yang berlaku, sebagai suatu ajaran, dalam memberikan formulasi yang konkrit terhadap suatu problematika dalam hukum

<sup>53</sup> Mahruz Ali dengan Mengutip Nils Jareborg mengemukakan bahwa fenomena *overcriminalization* merefleksikan instrumen hukum pidana difungsikan sebagai *premium remedium*. Kondisi demikian pada akhirnya menciptakan hukum pidana dapat melakukan absorpsi terhadap disiplin ilmu hukum lainnya, akibat dari jangkauan sanksi pidana yang terlalu luas diatur dalam perundang-undangan. Lihat Mahruz Ali, “Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 3 (September 2018): 452, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>; Sanford H Kudis misalnya menggambarkan fenomena demikian dengan mengemukakan *Criminal law typically has extended the criminal sanction well beyond these fundamental offenses to include very different kinds of behavior, kinds which threaten far less serious harms, or else highly intangible ones about which there is no genuine consensus, or even no harms at all*. Lihat Sanford H Kadish, “The Crisis of Overcriminalization,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 374 (1967): 157–70, <http://www.jstor.org/stable/1037202>.

<sup>54</sup> Indriyanto Seno Adji, “Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang – Diskresi: Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administrasi,” *Makalah Disampaikan pada Webinar Tiga Dasawarsa Peradilan Tata Usaha Negara, dengan Tema “Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja - Penguatan Dan Penegakan Hukum Administrasi Yang Berkeadilan Dalam Semangat Peradilan Yang Agung (Court of Excellence)*, (Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 7 April 2021).

<sup>55</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 122.



administrasi dan hukum pidana. Bahkan tidak berlebihan jika dikemukakan, putusan tersebut seakan menggunakan pendekatan yang pernah dikemukakan oleh Paul Scholten yang dalam mendefinisikan ketentuan norma hukum yang bersifat *contrarius actus*, sebagai bentuk afirmasi terhadap doktrin hukum yang menyatakan apabila suatu persoalan hukum dimulai dengan suatu bidang hukum tertentu, maka penyelesaiannya menggunakan serangkaian instrumen hukum sebagaimana di awal.<sup>56</sup>

Postulat demikian jika diterjemahkan dalam konteks penyalahgunaan wewenang, maka setidaknya memberikan tafsir apabila persoalan mengenai perbuatan penyalahgunaan wewenang yang bersifat melawan hukum dan menimbulkan kerugian negara yang terjadi dalam lapangan hukum administrasi, maka proses penyelesaiannya harus menggunakan serangkaian instrumen hukum administrasi. Sebaliknya, apabila dalam hal unsur penyalahgunaan tersebut dilakukan berdasarkan suatu kejahatan dan tergolong sebagai delik pidana, maka diberikan ruang yang leluasa untuk hukum pidana menyelesaikan berbagai kewajiban hukum yang perlu diselesaikan.

Ini artinya, penting untuk melakukan serangkaian proses identifikasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang termasuk dalam hukum administrasi dan hukum pidana. Lebih lanjut, dalam menentukan identifikasi, dapat dilakukan pendekatan mengenai *objectum litis* dan *subjectum litis* berdasarkan karakteristik kedua bidang hukum, baik hukum administrasi dan hukum pidana.<sup>57</sup>

Dalam mendefinisikan hukum administrasi, berbagai ahli menyebutkan bahwa hukum administrasi mencakup dua aspek yaitu mekanisme alat perlengkapan negara melakukan tugasnya dan berbagai aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara dengan warga negara.<sup>58</sup> Dengan demikian, terlihat bahwa salah satu fundamental hukum administrasi adalah mengenai penggunaan wewenang oleh pejabat administrasi yang dapat terlihat dari tindakan maupun keputusan administratif yang dalam hal ini dapat menimbulkan keadaan hukum baru maupun meniadakan keadaan hukum lama.<sup>59</sup>

Berbeda dengan hukum pidana, yang memiliki objek kajian yang abstrak, namun berdasarkan prinsip legalitas dibatasi dengan sifat yang konkret yaitu mengenai tingkah laku/perbuatan manusia pada umumnya yang dapat dipidana berdasarkan kualifikasi kejahatan yang telah ditentukan dalam undang-undang hukum pidana.<sup>60</sup> Dengan demikian

<sup>56</sup> B Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum (terjemahan dari De Structuur der Rechtswetenschap, Paul Scholten, ceramah pada pertemuan Koninklijke Nederlansche Akademie van Wetenschappen, Afdeling Letterkunde, 17 Maret 1942)* (Bandung: Alumni, 2005), 70.

<sup>57</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 25.

<sup>58</sup> HR., *Hukum Administrasi Negara*, 37.

<sup>59</sup> Enrico Simanjuntak, "Esensi Sengketa Administrasi Pertanahan di Peradilan Tata Usaha Negara," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (Agustus 2018): 181–182, <https://doi.org/10.31292/jb.v3i2.123>.

<sup>60</sup> O S Hiariej Eddy, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), 12.

terlihat adanya perbedaan dari segi *objectum litis* berupa wewenang dan perbuatan pada umumnya yang diklasifikasi sebagai tindak pidana, sehingga berdasarkan hal tersebut suatu wewenang tidak dapat diklasifikasikan sebagai *objectum litis* dalam hukum pidana.

Selain itu, dari segi *subjectum litis*, terlihat bahwa dalam hukum administrasi persoalan subjek dalam lalu lintas administrasi adalah jabatan/badan/ namun demikian, badan/jabatan tersebut secara konseptual hanya bersifat fiksi, sebab dalam praktiknya perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*) yaitu pejabat (*ambtsdragen*). Sehingga dalam hal ini pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan.<sup>61</sup>

Berbeda dengan hukum pidana, subjek dalam hukum pidana adalah individu (*natural person*) yang didasari pada asas *societas/ universitas delinquere non potes*.<sup>62</sup> Hal demikian secara afirmatif juga didukung dengan ketentuan Pasal 59 KUHP. Ini artinya, jabatan/badan administrasi tidak dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara pidana, melainkan individu pejabat yang sebenarnya melakukan perbuatan hukum dan terlepas dari wewenang yang dimilikinya, yang diklasifikasikan sebagai kejahatan sehingga dipandang sebagai subjek dalam lalu lintas hukum pidana.

Lebih lanjut, selain dari segi *subjectum litis* dan *objectum litis*, identifikasi tersebut sejatinya dapat terlihat dari klasifikasi tindakan administrasi pejabat pemerintahan apakah termasuk dari *dwaling* atau suatu tindakan yang bersifat *dwal bedrog*. *Dwaling* yang diartikan sebagai salah kira yaitu apabila seorang pejabat administrasi menghendaki sesuatu atau melaksanakan suatu kebijakan namun dilandasi dengan perkiraan yang salah.<sup>63</sup> Dalam hal ini, salah kira dapat mencakup; salah kira mengenai kedudukan subjek hukum atau mengenai hak orang lain (*dwaling in een subjectief*), salah kira mengenai suatu ketentuan peraturan hukum (*dwaling in het objectieve recht*), salah kira mengenai penggunaan wewenang yang dimiliki (*dwaling in eigen bevoegheid*).<sup>64</sup>

Dengan demikian, setidaknya jika dilakukan kontekstualisasi terhadap identifikasi penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi, maka dapat dikemukakan *objectum litis* penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi mencakup indikasi penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 19 UUAP terkait dengan penggunaan wewenang oleh pejabat administrasi, baik salah penggunaan wewenang, syarat dan prosedur, hingga substansi pelaksanaan wewenang. Lebih lanjut, berbagai unsur demikian tergolong sebagai perbuatan melawan hukum dalam bidang administrasi, mengingat penyalahgunaan wewenang merupakan species dari genus perbuatan melawan hukum, sehingga mekanisme dalam proses penegakan hukum akan melibatkan serangkaian hukum dalam bidang administrasi, baik melalui APIP hingga PTUN.

<sup>61</sup> HR., *Hukum Administrasi Negara*, 71.

<sup>62</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, 157.

<sup>63</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 82.

<sup>64</sup> Utrecht.

**Tabel 1 Jenis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Lingkup Hukum Administrasi**

<b>Jenis Penyimpangan</b>	<b>Bentuk Penyimpangan</b>	<b>Akibat Hukum</b>
<b>1 Salah Wewenang</b>	Melampaui wewenang batas waktu, wilayah dan wewenang substansial kelembagaan.	Tidak sah
<b>2 Salah Prosedur</b>	Syarat tidak dipenuhi, tidak prosedural dan tidak sesuai dengan AUPB	Batal atau dapat dibatalkan
<b>3 Salah Subtansi Pelaksanaan</b>	Tidak sesuai dengan alas fakta yang memadai dan meyakinkan, tidak sesuai dengan tujuan, tidak sesuai dengan spesifikasi dan Boros serta tidak bermanfaat.	Batal atau dapat dibatalkan

*Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan identifikasi unsur perbuatan melawan hukum dalam tindakan administrasi pemerintahan*

Berbeda dengan *dwal bedrog*, yang dalam hal ini suatu kehendak pemerintah dilakukan dengan motivasi tertentu seperti, paksaan, tipuan/muslihat, hingga suap, yang secara universal dikategorikan sebagai unsur ketercelaan, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga proses dan mekanisme penyelesaiannya akan melibatkan instrumen pidana.

Dalam unsur paksaan (*dwang*) dan tipuan/muslihat (*bedrog*), lazimnya telah dikenal dalam lapangan hukum privat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1321 KUH Perdata, sebagai salah satu dasar untuk melakukan upaya pembatalan perjanjian/kontrak mengingot, suatu perjanjian harus didasari pada asas kebebasan kontrak (*beginsel der contracts vrijheid*). Namun demikian, kedua terminologi tersebut dalam praktiknya dapat dinilai sebagai unsur perbuatan melawan hukum dalam lapangan hukum pidana, mengingot suatu tindakan administrasi yang lazimnya digunakan dalam rangka penyelenggaraan negara (*bestuurzorg*) namun mengalami absorsi dengan unsur paksaan, seperti tekanan politik tertentu, atau tipuan seperti penggelembungan dana (*fraud*) yang dalam hal ini dapat dinilai bertentangan dengan *public interest* dan hak objektif masyarakat.<sup>65</sup>

**Tabel 2 Jenis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Lingkup Hukum Pidana**

<b>Tindakan Penyalahgunaan Wewenang</b>	<b>Bentuk Penyimpangan</b>	<b>Implikasi/ Status Hukum</b>
1 Suap	Menerima atau memberikan suatu komisi yang tidak sah	Dapat dibatalkan

<sup>65</sup> Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (Jakarta: Penerbit Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), 239.

2	Tipuan	Melakukan manipulasi laporan atau bentuk lainnya dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak sah	Dapat dibatalkan
3	Paksaan	Melakukan ancaman dan melakukan kekerasan untuk memperoleh keuntungan secara melawan hukum	Dapat dibatalkan

**Sumber:** diolah oleh penulis berdasarkan identifikasi unsur perbuatan melawan hukum dalam tindakan administrasi pemerintahan.

### C. KESIMPULAN

Selama ini, penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang menggunakan paradigma tafsir tunggal berdasarkan hukum pidana menyebabkan *overcriminalization*, luasnya wilayah administrasi pemerintahan, *discretion power*, serta potensi kerugian negara (*potential loss*) akibat perbuatan melawan hukum dan instrumen hukum pidana. Untuk itu, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XVI/2016 hendak kembali menegaskan garis demarkasi dalam penggunaan instrumen hukum administrasi dan hukum pidana. Lebih lanjut, *ratio decidendie* Putusan Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung telah memberikan serangkaian identifikasi dalam menentukan pertanggungjawaban terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang berdasarkan elemen melawan hukum yang terkandung di dalamnya. Penyalahgunaan wewenang dapat termasuk sebagai elemen melawan hukum dalam hukum administrasi sepanjang berkaitan dengan *dwaling* (salah kira) wewenang, prosedur/syarat dan substansi pelaksanaan wewenang, sedangkan menyalahgunakan kewenangan dapat termasuk dalam elemen melawan hukum pidana sepanjang memuat unsur *dwal bedrog*, yaitu suap, paksaan dan tipuan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno. "Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang – Diskresi: Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administrasi." *Makalah Disampaikan pada Webinar Tiga Dasawarsa Peradilan Tata Usaha Negara, dengan Tema "Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja*. Jakarta, 2021.
- . "'Overheidsbeleid' dan Asas 'Materiele Wederrechtelijkheid' dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia." *Indonesian Journal of International Law* 2, no. 3 (April 2005): 563–608. <https://doi.org/10.17304/ijil.vol2.3.7>.
- Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Penerbit Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Ali, Mahrus. "Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Hukum Iustus Quia Iustum* 25, no. 3 (September 2018): 450–471. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>.



- Aritonang, Dinoroy Marganda. "Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dan Pidana di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (Maret 2021): 45–58. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.729>.
- Ashworth, Andrew. *Principles of Criminal Law*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Atmasasmita, Romli. "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan T." *Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka HUT IKAHI Ke-62 dengan tema "Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi"*. Jakarta, 2015.
- Belifante, A D, dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Binacipta, 1983.
- Bishop, William. "A Theory of Administrative Law." *The Journal of Legal Studies* 19, no. 2 (1990): 489–530. <http://www.jstor.org/stable/724429>.
- Bremer, Emily S. "The Unwritten Administrative Constitution." *Florida Law Review* 66, no. 3 (2015): 1215–1273. <http://scholarship.law.ufl.edu/flrhttp://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol66/iss3/6>.
- Cass, Ronald A. "Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law." *Engage* 15, no. 2 (Juni 2015). <http://ssrn.com/abstract=2520533>.
- Cruz, Peter de. *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*. Diedit oleh Narulita Yusron, 2014.
- Eddy, O S Hiariej. *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Erliyana, Anna. "Keputusan presiden: analisis Keppres RI 1987-1998." Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004.
- Faure, Michael G. "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us?" *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36, no. 2 (2012). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2165715>.
- Guslan, Odie Faiz. "Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi dengan Tindak Pidana Korupsi." *Riau Law Journal* 2, no. 2 (November 2018): 138–158. <https://doi.org/10.30652/rlj.v2i2.4942>.
- Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 1 (Maret 2015): 51–64. <https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.51-64>.
- Hadjon, Philipus M, Tatiek Sri Djatmiati, G H Addink, dan J.B.J.M. Ten Berge. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- Hiariej, Eddy O S. "Menyoal Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 1 (Januari 2013).
- Hiariej, Eddy Omar Sharif. "United Nations Convention Against Corruption dalam Sistem Hukum Indonesia." *Mimbar Hukum* 31, no. 1 (Mei 2019): 112–125. <https://doi.org/10.22146/jmh.43968>.

- Hildebrandt, Mireille. "Justice and Police: Regulatory Offenses and the Criminal Law." *New Criminal Law Review* 12, no. 1 (2009): 43–68. <https://doi.org/10.1525/nclr.2009.12.1.43>.
- Horvath, Barna. "Rights of Man: Due Process of Law and Exces de Pouvoir." *The American Journal of Comparative Law* 4, no. 4 (1955): 539–573. <https://doi.org/10.2307/838073>.
- HR., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.
- Kadish, Sanford H. "The Crisis of Overcriminalization." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 374 (1967): 157–170. <http://www.jstor.org/stable/1037202>.
- Koeswadi, Hermien Hadiati. *Korupsi di Indonesia: dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Konstitusi, Mahkamah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (n.d.).
- Manao, Disiplin F. "Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi." Disertasi. Sekolah Pascasarjana Universitas Parahyangan, 2017.
- Manao, Disiplin F. *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Kreasi Sahabat Bersama, 2017.
- . "Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Wawasan Yuridika* 2, no. 1 (Maret 2018): 1–22. <https://doi.org/10.25072/jwy.v2i1.158>.
- Marbun, S F. *Hukum Administrasi Negara I. Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta*. Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- Muladi. *Lembaga Pidana Bersyarat*. Bandung: Alumni, 2002.
- Mulyadi, Lilik. "Pergeseran Perspektif dan Praktek dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pemidanaan." *Majalah Varia Peradilan*, 2006, 1–17.
- Nurhayati, Ratna, dan Seno Wibowo Gumbira. "Pertanggungjawaban Publik dan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 1 (Maret 2017): 41–66. <https://doi.org/10.25216/jhp.6.1.2017.41-66>.
- Puji Nugraha Simatupang, Dian. "Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 2 (2021): 472–491. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no2.3061>.
- Ramaswami, V, dan V Ramaswamy. "'DETOURNEMENT DE POUVOIR' IN INDIAN LAW." *Journal of the Indian Law Institute* 3, no. 1 (1961): 1–14. <http://www.jstor.org/stable/43953780>.
- Reksodiputro, Mardjono. *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kesehatan*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994.
- Rini, Nicken Sarwo. "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (Juni 2018): 257–273. <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>.

- Sahlan, Muhammad. "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 2 (April 2016): 271–293. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss2.art6>.
- Shaleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana Dan Pertanggung Jawaban Pidana*. Jakarta: Aksara Buku, 1983.
- Sidharta, B Arief. *Struktur Ilmu Hukum (terjemahan dari De Structuur der Rechtswetenschap, Paul Scholten, ceramah pada pertemuan Koninklijke Nederlandsche Akademie van Wetenschappen, Afdeeling Letterkunde, 17 Maret 1942)*. Bandung: Alumni, 2005.
- Simanjuntak, Enrico. "Esensi Sengketa Administrasi Pertanahan di Peradilan Tata Usaha Negara." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (Agustus 2018): 171–188. <https://doi.org/10.31292/jb.v3i2.123>.
- . *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- . *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Peradilan Tata Usaha Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Simanjuntak, Enrico Parulian. "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (Juli 2018): 237–262. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>.
- Simatupang, Dian Puji N. "Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Menerima, Memeriksa dan Memutus Ada Tidaknya Unsur Penyalahgunaan Wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan." Makalah disampaikan pada Konferensi Asosiasi HTN-HAN. Bali, Mei 2022.
- Supardjaja, Komariah Emong. "Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia: Studi Kasus Tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi." Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1994.
- Susanto, Sri Nurhari. "Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)." *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 260–271.
- Utrecht, Ernst. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1990.
- Wibisana, Andri Gunawan. "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (Juli 2019): 471–496. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2014>.
- . "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (2019): 41–71.
- Yulius, Yulius. "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 361. <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>.