

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TERKAIT PEMBERANTASAN KORUPSI¹

IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 30 YEAR 2014 CONCERNING GOVERNMENT ADMINISTRATION RELATED TO ERADICATION OF CORRUPTION

Mirza Sahputra², Husniati ³

Email: mirzasahputra_asdanr@yahoo.co.id, husniatiaceh@gmail.com

ABSTRACT

Based on the report from Corruption Eradication Commission, notes that since 2014 to 2019 there were 34 members of the DPR and DPRD, 164 Ministry Officials and Institutions, 39 BUMN and BUMD officials, 75 Provincial Government Officials and 227 Officials of District and city governments involved in corruption and abuse of authority cases. Therefore, the Government form the Law No. 30 Year 2014 on Government Administration is to ensure government agencies/officials use their authority in accordance with the provisions applied. This study resulted in several conclusions, including the minimum implementation of the Law of Government Administration as the main reference for agencies and/or government officials in efforts to improve the quality of government administration. Lack of understanding, commitment and the role of each stakeholder, have several implications for the minimum contribution of UUAP as an instrument for preventing criminal acts of corruption and in handling abuse of power cases.

Keywords: Implementation, Law number 30 year 2014, Eradication of Corruption

ABSTRAK

Berdasarkan laporan Komisi Pemberantasan Korupsi mencatat dari rentang waktu 2014 hingga 2019 bahwa terdapat 34 anggota DPR dan DPRD, 164 Pejabat Kementerian dan Lembaga, 39 BUMN dan BUMD, 75 Pejabat Pemerintah Provinsi dan 227 Pejabat Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota yang terlibat kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Banyaknya jumlah pejabat pemerintah yang tertangkap KPK karena terindikasi kasus korupsi mengakibatkan ketakutan bagi pejabat pemerintahan yang mengambil berbagai macam kebijakan khususnya yang terkait dengan pengelolaan anggaran. Atas dasar itu Pemerintah membentuk Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) adalah untuk memastikan badan/ pejabat pemerintah menggunakan kewenangannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penelitian ini menghasilkan beberapa kesimpulan, diantaranya masih minimnya implementasi UUAP sebagai rujukan utama bagi Badan

¹ Diterima 23 April 2021, direvisi 10 Mei 2021

² Analis Kebijakan Ahli Muda pada Puslatbang KHAN LAN RI

³ Pengelola Penelitian pada Puslatbang KHAN LAN RI

dan / atau pejabat pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah. Masih rendahnya pemahaman, komitmen dan peran masing-masing *stakeholders*, berimplikasi pada minimnya kontribusi UUAP sebagai instrumen pencegahan tindak pidana korupsi dan pada penanganan kasus penyalahgunaan wewenang.

Kata Kunci: *Implementasi, Undang-undang 30 tahun 2014, Pemberantasan korupsi*

A. PENDAHULUAN

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

Menurut H.M. Soerya Respationo, salah satu tumpuan pelaksanaan penyelenggaraan negara itu ada pada birokrasi pemerintah.⁴ Melalui birokrasi pemerintah tersebut diharapkan dapat memberi pelayanan yang tidak diskriminatif kepada masyarakat. Konsep tersebut sejalan dengan konsep Negara Indonesia berdasarkan hukum dan konsep

Negara kesejahteraan. Dimana konsep tersebut memiliki tujuan yaitu memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang secara tegas menyebutkan tujuan tersebut.

Untuk memajukan kesejahteraan umum tersebut, pemerintah dalam penyelenggaraannya harus bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Namun, pada praktiknya pejabat pemerintah belum secara maksimal menjalankan peran, tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan wewenang yang diberikan. Hal ini terbukti dari laporan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang mencatat dari rentang waktu 2014 hingga 2019 mencatat 34 Anggota DPR dan DPRD, 164 Pejabat Kementerian dan Lembaga, 39 BUMN dan BUMD, 75 Pejabat Pemerintah Provinsi dan 227 Pejabat Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota yang terlibat kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang.⁵

Data tersebut, mengindikasikan bahwa banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan baik di daerah maupun pusat. Banyaknya jumlah pejabat

⁴ H.M. Soerya Respationo, "Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 42 No. 1 Tahun 2013, hlm. 115.

⁵ <https://www.kpk.go.id/id/statistic/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi> (diakses 1 Juli 2019)

pemerintahan yang tertangkap KPK karena terindikasi kasus korupsi mengakibatkan ketakutan bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil berbagai macam kebijakan khususnya yang terkait dengan pengelolaan anggaran. Akibatnya pertumbuhan realisasi anggaran menjadi lambat.

Untuk mengatasi dan sekaligus mencegah terjadinya hal tersebut, maka pemerintah berusaha memberikan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). UUAP selain menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada masyarakat juga sekaligus menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara oleh pejabat pemerintahan dalam upaya meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Terkait dengan potensi terjadinya praktik korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, maka UUAP secara tegas telah mengatur larangan penyalahgunaan wewenang Pasal 17 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dilarang penyalahgunaan wewenang. Selanjutnya dalam ayat 2 disebutkan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. larangan melampaui wewenang; b. larangan mencampurkan wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang. Sejalan dengan

hal tersebut larangan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan juga terlebih dahulu telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) namun bahasa yang digunakan adalah menyalahgunakan kewenangan.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), secara tegas menyatakan: *“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)”*.

Definisi menyalahgunakan kewenangan dalam UU Tipikor dan penyalahgunaan kewenangan dalam UUAP memiliki unsur yang sama. Namun, UUAP merupakan bentuk pencegahan (*preventif*) sedangkan UU Tipikor merupakan upaya penindakan (*represif*) dan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) dalam hal penindakan tindak pidana korupsi. Kemudian dalam UUAP dan UU Tipikor membedakan pembuktian dalam hal penyalahgunaan kewenangan. Dalam UUAP harus dibuktikan unsur-unsurnya melalui Pengadilan Tata

Usaha Negara (PTUN) sebelum dilanjutkan ke Pengadilan Tipikor. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 21 UUAP bahwa PTUN juga berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah. Bila dilihat dari kewenangan secara atributif bahwa PTUN dan Pengadilan Tipikor berwenang memeriksa dan mengadili terkait penyalahgunaan wewenang.

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

Kemudian dalam poin selanjutnya “..... dalam perkembangannya dengan lahirnya UUAP, maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali

untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dapat dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela”.

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

Pasal 20 ayat (1) UUAP yang menyebutkan bahwa pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Artinya aparat penegak hukum (APH) harus menunggu terlebih dahulu hasil pengawasan internal pemerintah. Hal tersebut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 385 ayat (3) yang menyebutkan “Aparat penegak hukum melakukan

pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoodinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan”

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

Kondisi riil yang terjadi dalam berbagai proses penindakan kasus penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan masih sangat minim yang ditangani oleh APIP, melainkan langsung berhadapan dengan Aparat Penegah 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).

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas adapun yang menjadi rumusan

permasalahan dalam penelitian ini yaitu Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum optimal dalam pemberantasan korupsi?

B. METODE PENELITIAN

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

Adapun penelitian ini menggunakan pendekatan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

C. PEMBAHASAN

1. Subtansi Hukum

Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) memiliki latar belakang antara lain yaitu untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum baik bagi warga masyarakat maupun pejabat

pemerintahan.⁶ UU AP menjadi salah satu dasar hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan, warga masyarakat dan pihak-pihak lainnya yang terkait dengan administrasi pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.⁷

UU AP merupakan peraturan yang mengontrol setiap perbuatan pejabat. Artinya UU AP mengatur bagaimana seorang pejabat administrasi pemerintahan menggunakan kewenangannya dalam membuat keputusan dan tindakan. Sehingga dengan adanya regulasi ini seorang pejabat pemerintah tidak bisa lagi menjalankan kewenangannya secara sewenang-wenang, oleh karena itu diterbitkannya UU AP menjadi pedoman dalam menjalankan administrasi pemerintahan. Sebagaimana dalam Pasal 3 UU 30 Tahun 2014 menyebutkan salah satu tujuan undang-undang ini dibentuk yaitu untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Secara tegas menyatakan bahwa UU AP melarang segala bentuk penyalahgunaan wewenang.

Wewenang apabila dilihat dari bahasa Inggris dikenal dengan *authority*. Dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *legal power, a right to command or to act, the right and power of*

*public officersto require obedience to their orders law fullyissued in scope of their public duties.*⁸ Apabila merujuk dalam bahasa Belanda istilah wewenang dan kewenangan memiliki penyebutan yang berbeda. Istilah yang sering digunakan adalah *bevoegdheid*, meskipun ada istilah lain yang terjemahannya adalah kewenangan atau kompetensi yaitu *bekwaamheid*.⁹

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

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), wewenang didefinisikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak. Kemudian, kewenangan didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan

⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pada bagian menimbang huruf b.

⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Bab II, Pasal 2.

⁸ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition*, (ST. Paul, Minn: West Publishing, 1968), hlm. 169.

⁹ Mathilda Chrystina Katarina, *Analisis Yuridis Atas Permohonan Ada Atau Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Proses Peradilan Pidana Korupsi*, USU Law Journal, Vol. 6, No. 5, Oktober 2018, hlm. 78. (sebagaimana di kutip dalam Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005), hlm. 100)

melimpahkan tanggung jawab.¹⁰ Istilah wewenang dan kewenangan selalu dikaitkan dengan hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu.¹¹ Wewenang dimaknai Hak dan kekuasaan untuk bertindak. Sedangkan kewenangan berarti, (1) hal berwenang dan, (2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹²

Secara yuridis dalam UU AP dibedakan frasa wewenang dan kewenangan. Namun demikian, pada kahekatnya keduanya merupakan hal yang sama karena sama-sama dilekatkan kepada jabatan yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya.¹³ Jadi antara istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” tidak ada perbedaan, “penyalahgunaan” menunjuk pada proses, cara, perbuatannya, sedangkan “menyalahgunakan” menunjuk pada tindakan atau pelaksanaannya.¹⁴ Namun demikian, merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e UU AP istilah “menyalahgunakan kewenangan” seperti halnya “penyalahgunaan wewenang” sebenarnya merupakan istilah yang lahir dalam rumpun Hukum Administrasi Negara, bahkan istilah

tersebut merupakan salah satu asas dalam AUPB, yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang perlu diukur dengan membuktikan secara faktual bahwa seorang pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain atau tidak. Harus dapat dibuktikan juga bahwa terjadinya penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar dengan mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu (bukan karena kealpaan). Pengalihan tujuan tersebut didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.¹⁵

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Negara selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/missuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.¹⁶ Sifat wewenang pemerintahan dibagi menjadi beberapa hal yakni, terikat, fakultatif dan bebas.¹⁷ Dalam mendefinisikan sifat wewenang pemerintah tersebut, menurut Indroharto¹⁸ yaitu :

- a. Wewenang Pemerintah bersifat terikat, terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana

¹⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 1272.

¹¹ Mohammad Sahlan, “Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi”, *Jurnal Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 23 April 2016, 271 – 293, hlm. 276.

¹² *Ibid.*, hlm 275.

¹³ Mathilda Chrystina Katarina, *Op. Cit.*, hlm. 78.

¹⁴ Mohammad Sahlan, *Op. Cit.*, hlm. 275.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 278.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014), hlm. 214.

¹⁸ Odie Faiz Guslan, “Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi”, *Riau Law Journal*, Vol. 2, No. 2, November 2018, hlm. 143.

wewenang tersebut dapat dipergunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil, dengan kata lain terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat;

- b. Wewenang Pemerintah Bersifat Fakultatif, Terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya;
- c. Wewenang Pemerintah Bersifat Bebas, Terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha yang bersangkutan.

Dalam Pasal 17 ayat (2) UU AP disebutkan bahwa ruang lingkup menyalahgunakan wewenang dalam undang-undang tersebut meliputi, a. Larangan melampaui wewenang; b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan c. Larangan bertindak sewenang-wenang. Kemudian, untuk melihat kategori melampaui wewenang berdasarkan tindakan

dan/atau tindakan yang dilakukan apat dilihat dari Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa, a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau, c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 18 ayat (2) menentukan kategori mencampuradukkan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan; a. Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau, b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Selanjutnya dalam ayat (3), yang dikategorikan bertindak sewenang-wenang yaitu a. Tanpa dasar kewenangan; dan/atau, b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

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

Salah satu unsur dari Pasal 3 Undang-Undang Tipikor adalah Penyalahgunaan Kewenangan yaitu yang terkait dengan jabatan dan kedudukan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Suatu dakwaan tindak pidana yang dikaitkan dengan unsur “kewenangan” atau “jabatan” atau “kedudukan”, maka dalam mempertimbangkannya tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara yang memberlakukan prinsip pertanggungjawaban jabatan, yang harus dipisahkan dari prinsip pertanggung jawaban pribadi dalam hukum pidana.¹⁹ Penyalahgunaan Kewenangan menurut Indriyanto Seno Adji memberikan 3 perpektif, yaitu:

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

menggunakan prosedur lain agar terlaksana.²⁰

Tiga bentuk pengertian tersebut secara maknawi lebih dominan bernuansa pada penelitian hukum administrasi. Secara normatif dalam Undang-undang Tipikor dengan tidak adanya penjelasan yang utuh terhadap ketentuan penyalahgunaan wewenang dalam UU Tipikor maka terdapat keterbatasan dalam memahami makna penyalahgunaan kewenangan dalam pemberantasan korupsi ditinjau dari perspektif hukum pidana.

Pada perkembangannya, kehadiran Pasal 3 UU Tipikor memberikan prasyarat terhadap unsur melawan hukum ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan yakni, apabila terjadi unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Menurut Wiryono yang dimaksud merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang sehingga dengan demikian yang dimaksud unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara.”²¹ Maka yang dimaksud dengan merugikan perekonomian negara adalah sama artinya dengan perekonomian negara menjadi rugi atau perekonomian menjadi kurang berjalan. Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara inilah yang menjadi pembeda pengaturan penyalahgunaan

¹⁹ Putusan Badan Peradilan, *Varia Peradilan*, No.223 Th.XIX. April 2004, hlm 4

²⁰ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, (Diadit Media, Jakarta, 1997), hlm.427

²¹ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2005). Hlm 31

wewenang di KUHP dengan UU Tipikor. Seiring dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan, maka pengaturan tentang unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang tidak lagi murni dalam pendekatan hukum pidana, namun juga melalui pendekatan hukum administrasi.

2. Struktur Hukum

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

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
2. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern.
3. Inspektorat Provinsi.
4. Inspektorat Kabupaten/kota

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

tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berbicara penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya berbicara terkait ranah eksekutif. Akan tetapi mencakup ranah yudikatif dan legislatif. Ruang lingkup penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 4 ayat (1) UU AP Walaupun demikian, penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud lebih menekankan konteks kepada eksekutif dan APIP. Perluasan makna mengenai ruang lingkup penyelenggaraan pemerintahan memberikan definisi secara meluas mengenai APIP dalam ranah yudikatif dan legislatif. Namun pendefinisian APIP dalam ranah yudikatif dan legislatif tidak dijelaskan lebih lanjut sehingga menjadi tidak jelas siapa APIP yang dimaksud dalam pasal tersebut.

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

Disebutkan dalam PP SPIP bahwa pengawasan intern merupakan seluruh kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi

organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selanjutnya pada Pasal 11 PP SPIP menyebutkan tiga syarat minimal agar peran APIP dikatakan efektif yaitu:

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

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

pertama pencegahan korupsi serta berbagai bentuk penyimpangan lainnya.

Kewenangan APIP pasca UU AP mempunyai perubahan yang sangat mendasar. Tidak hanya dalam aspek administratif saja, namun APIP juga berwenang untuk melakukan audit yang masuk ke ranah perhitungan kerugian keuangan negara dan termasuk pula mengkaji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan tindakan dan/atau kebijakan Pejabat Pemerintahan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan “ BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”. SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang dalam poin 6 menyatakan “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan/ Inspektorat/ Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya

kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu tersebut Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara". APIP yang semula bekerja hanya untuk audit internal yang bersifat administratif semata, namun dengan adanya UUAP mempunyai peran yang besar layaknya sebagai penegak hukum di birokrasi pemerintahan. APIP dituntut untuk dapat menghasilkan kesimpulan apakah kesalahan yang terjadi masuk ranah pidana atau hanya permasalahan administratif saja. Sebagaimana ketentuan pada Pasal 19 ayat (1) PP 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan (sebagai aturan pelaksana dari UUAP) yang menyebutkan "Apabila dari hasil pemeriksaan atas pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dan 18 ayat (2) ditemukan unsur pidana, Atasan Pejabat dan aparat pengawasan intern pemerintah dalam waktu 5 (lima) hari kerja wajib menyerahkan pengaduan masyarakat tersebut kepada aparat penegak hukum yang berwenang.

3. Budaya Hukum

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

keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat.

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

Pasal 12 UU ASN menyebutkan

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

Dalam memahami aturan hukum masyarakat harus mengetahui dan memahami setiap undang-undang yang telah diundangkan dalam berita negara, baik itu didapatkan melalui sosialisasi ataupun dengan membaca peraturan itu sendiri. Sehingga masing-masing orang memiliki pemahaman yang sama baik APIP maupun APH dalam menerjemahkannya.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Implementasi UUAP yang merupakan dasar hukum terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan belum sepenuhnya menjadi rujukan bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain. Pengaturan "penyalahgunaan wewenang" dalam UUAP (ranah hukum administrasi) ternyata sangat erat persinggungannya dengan pengaturan "menyalahgunakan kewenangan"

dalam UU Tipikor (ranah hukum pidana). Selain UU Tipikor, juga bersinggungan dengan UU ORI (ranah hukum administrasi) dan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang yaitu PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Sehingga menimbulkan kerancuan dan multitafsir dalam menjalankan peran dan tugasnya masing-masing.

APIP sebagai aktor utama dalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh UUAP belum maksimal dalam melakukan pengawasan intern terhadap larangan penyalahgunaan wewenang, mengingat kedudukan dan kewenangan APIP masih diatur di dalam peraturan Pemerintah belum diatur setingkat dengan Undang-Undang.

UUAP sebagai salah satu instrumen pencegahan (preventif) tindak pidana korupsi masih sangat minim kontribusinya dibandingkan dengan penegakan hukum pidana korupsi (represif) dikarenakan pemahaman, komitmen dan peran masing-masing *stakeholder* UUAP masih sangat rendah.

Selain pemahaman yang masih rendah belum adanya mekanisme koordinasi yang jelas dan operasional antara APIP dan APH juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan sanksi terhadap perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.

Belum adanya penegakan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintah, selama ini sanksi yang diberikan masih merujuk

pada Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang sebagai hukuman disiplin berat

2. Saran

Perlu adanya revisi UUAP terkait pengaturan bagaimana mekanisme koordinasi antara APIP dan APH dalam penanganan kasus penyalahgunaan wewenang. Stakeholder UUAP juga perlu menyusun langkah strategis dalam mengoptimalkan implementasi UUAP.

Selain itu diperlukan juga penguatan peran, kewenangan, dan fungsi APIP yang diatur dalam bentuk regulasi Undang-Undang serta 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

Buku

- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition*, (ST. Paul, Minn: West Publishing, 1968)
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, (Diadit Media, Jakarta, 1997)
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Departemen Pendidikan

Nasional Balai Pustaka, Jakarta, 2005)

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

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014)

Jurnal

H.M. Soerya Respationo, "Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 42 No. 1 Tahun 2013

Mathilda Chrystina Katarina, *Analisis Yuridis Atas Permohonan Ada Atau Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Proses Peradilan Pidana Korupsi*, *USU Law Journal*, Vol. 6, No. 5, Oktober 2018

Mohammad Sahlan, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi", *Jurnal Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 23 April 2016

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

Putusan Badan Peradilan, *Varia Peradilan*, No.223 Th.XIX. April

2004

Internet

[https://www.kpk.go.id/id/statistic/penindakan/tpk-berdasarkan instansi](https://www.kpk.go.id/id/statistic/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi) (diakses 1 Juli 2019)

Peraturan Perundang-Undangan

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

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

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

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

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

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang

Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

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

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

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