



## Upaya Pencegahan Perbuatan Penyalahgunaan Kewenangan Yang Berakibat Merugikan Keuangan Negara Melalui Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah

Bagus Teguh Santoso<sup>a</sup>, Ahmad Munir<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Surabaya, Surabaya, Email: bagusteguh Santoso@rocketmail.com

<sup>b</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Darul 'Ulum, Lamongan, Email: ahmadmunir@unisda.ac.id

### Abstrak

Penegak hukum terjebak pada mekanisme hukum beserta kriteria hukuman yang ditentukan pembentuk undang-undang, dengan alasan itulah hukum positif kita telah mengatur yang sejatinya jauh dan bertentangan dari tujuan hukum yang berkeadilan. Hadirnya pemidanaan/kriminalisasi secara berlebihan dengan adanya berbagai macam dan jenis perilaku penegak hukum yang negatif dalam penentuan proses pidana, menjadikan kriminalisasi pada akhirnya bermakna negatif dan berpotensi menghambat proses pembangunan. Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual atas penyalahgunaan kewenangan aparaturnya pemerintah yang merugikan keuangan negara. Hasil penelitian ini bahwa penilaian Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah atas kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara perlu direvisi ulang. Karena penilaian Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah ini akan ditindak lanjuti pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini sangat beresiko karena terkait unsur merugikan keuangan negara sebenarnya adalah kewenangan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam memutuskannya.

**Kata kunci:** Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah; Keuangan Negara; Penyalahgunaan Kewenangan.

### Abstract

*Law enforcers are trapped in the legal mechanism along with the punishment criteria determined by the legislators, for that reason our positive law has been regulated which is far from and contrary to the objective of a just law. The presence of excessive criminalization/criminalization with various kinds and types of negative law enforcement behavior in determining the criminal process, makes criminalization ultimately have a negative meaning and has the potential to hinder the development process. The research method used in this research is normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach to the abuse of authority by internal government apparatus which is detrimental to state finances. The results of this study indicate that the assessment of the Government's Internal Supervisory Apparatus on administrative errors that cause state losses needs to be revised again. Because the assessment of the Government Internal Supervisory Apparatus will be followed up at the State Administrative Court. This is very risky because it is related to the element of causing harm to state finances, in fact it is the authority of the Corruption Court to decide it.*

**Keywords:** Government Internal Monitoring Apparatus; State finances; Abuse of Authority.

### A. Pendahuluan

Pada dasarnya kesalahan administrasi (*maldadministras*) tidak dapat diminta suatu pertanggung jawaban secara pidana. hal tersebut bermakna bukan berarti setiap badan/pejabat pemerintahan dapat mengeluarkan suatu keputusan dan/atau tindakan secara sewenang-wenang. Kesengajaan dan kesadaran dari badan/pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara lah yang dapat masuk dalam domain hukum pidana (*mala in se*). Kriminalisasi terhadap kebijakan pejabat publik yang terjadi terhadap sektor kebijakan pejabat publik, pada hakikatnya merupakan

pengingkaran terhadap dogma dan doktrin hukum pidana itu sendiri, sebagai senjata pamungkas/senjata terakhir (*ultimum remedium*), bukan sebagai senjata utama/senjata pertama (*primum remedium*). Dalam konsep negara hukum (*rechtsstaat*), Indonesia telah mengamanatkan kedalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang mengatur bahwa penegakkan hukum haruslah berpedoman terhadap hak asasi manusia dalam proses penegakkan hukum pidana, menerapkan prinsip *due process of*

*law*. Sebagaimana ditegaskan **Phillipus M.Hadjon**, sebagai berikut:<sup>1</sup>

“...ide sentral daripada *rechtstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya UUD NRI 1945 akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan...”.

Kebijakan Pejabat Publik merupakan wewenang yang melekat dalam dirinya baik diperoleh melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Berdasarkan bentuknya, kewenangan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu wewenang terikat dan wewenang bebas (diskresi). Wewenang terikat mendasari perolehan kekuasaan yang sah berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (*rechtmatischeid*), sedangkan wewenang bebas mendasari pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dari tujuan diberikannya wewenang (*doelmatigeid*).<sup>2</sup> Sehingga untuk menguji keabsahan terkait kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik, dilakukan melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diatur dalam Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo Perma No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Unsur Penyalahgunaan Wewenang jo Inpres No 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategi Nasional.

Pada dasarnya hukum pidana tidak memberikan pengertian sendiri tentang

penyalahgunaan kewenangan, oleh sebab itu pengertian terkait kewenangan sudah barang tentu merupakan *domain* dari Hukum Administrasi. Walaupun pada akhirnya berdasarkan Pasal 103 KUHP hukum pidana mempunyai hak otonomi untuk menentukan sendiri makna tersebut, namun jika hukum pidana tidak menentukan makna tersendiri, maka pengertian yang diberikan oleh hukum lain dapat digunakan dalam hukum pidana. Penerapan hak otonomi hukum pidana tidak dibenarkan manakala hak tersebut menyentuh prinsip dasar hukum administrasi atau hukum lainnya yang terrefleksikan dalam asas-asas hukum yang bersangkutan. Karena dikhawatirkan terjadi benturan hukum sehingga menimbulkan disfungsi hukum, misalnya dalam hukum administrasi dikenal 4 (empat) macam kewenangan. Kewenangan Atribusi, Kewenangan Delegasi, Kewenangan Mandat dan Kewenangan yang timbul karena Diskresi.<sup>3</sup> Masing-masing sumber perolehan kewenangan tersebut mempunyai karakteristik dan pertanggungjawaban yang berbeda-beda.

Wewenang yang bersifat diskresi timbul bukan karena ditentukan dalam undang-undang, bukan pula karena dilimpahkan dari pejabat yang lebih tinggi.<sup>4</sup> Oleh karena itu penilaiannya adalah berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance principle*) sebagai suatu acuan tata pemerintahan yang baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan pada kepentingan publik

<sup>1</sup> Philipus M.Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Edisi Khusus, Cet-I, Peradaban: Surabaya, h.71-72.

<sup>2</sup> M.Hadjon, Philipus dkk, 2012, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Cet-II, Universitas Trisakti: Jakarta, hal. 21.

<sup>3</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Cet-I, UII Press: Yogyakarta, 2002, hal. 15.

<sup>4</sup> Krishna Djaya Darumurti, 2015, *Konsep dan Asas Hukum Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Disertasi Universitas Airlangga: Surabaya, hal. 28.

(*public good*).<sup>5</sup> Sebagaimana telah disebutkan bahwa kewenangan memiliki karakteristik yang berbeda-beda antara wewenang terikat atau wewenang bebas (diskresi).<sup>6</sup> Namun, pada praktek penegakan hukum pidana, terjadi fenomena menyamaratakan jenis-jenis kewenangan tersebut sehingga menyebabkan seorang pejabat publik yang sebenarnya sedang menggunakan kewenangan diskresinya justru dinilai sebagai “penyalahgunaan wewenang” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU PTPK karena tidak mendasari pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemidanaan dalam perkara tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum seringkali melanggar asas fundamental dalam penegakan hukum pidana yaitu *presumption of innocence* menjadi *presumption of guilty*, seolah mengesampingkan penegakan hukum pidana berlandaskan pada prinsip *due process of law* menjadi *crime control model*, sehingga bagi pejabat publik dan/atau

setiap orang yang diduga atau disangka melakukan tindak pidana korupsi seringkali berujung pada proses pemidanaan sebagai terpidana<sup>8</sup>, sekalipun pada awalnya merupakan implementasi dari dilakukannya wewenang bebas (diskresi).

Penegak hukum terjebak pada mekanisme hukum adalah undang-undang (*wetmatigeheid*), beserta kriteria hukuman yang ditentukan pembentuk undang-undang, dengan alasan itulah hukum positif kita telah mengatur demikian (*lex dura sed tamen scripta*), yang sejatinya jauh dan bertentangan dari tujuan hukum yang berkeadilan.<sup>9</sup> Pengabaian terhadap asas kriminalisasi<sup>10</sup> telah menghadirkan pemidanaan/kriminalisasi secara berlebihan (*over criminalisation*) dalam wujud konkritnya. Terjadi penetapan tersangka yang dipaksakan, pemenuhan unsur pidana yang dicari-cari, sengaja mencari kesalahan pejabat-pejabat (publik) untuk dijadikan target sebagai terpidana, serta berbagai macam dan jenis perilaku penegak hukum yang negatif dalam

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Sekalipun dalam perkembangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UU AP diskresi telah menjadi ketentuan yang harus tunduk pada syarat-syarat tertentu yakni:

- a. “Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AAUPB;
- d. Nerdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan itikad baik”.

Bahkan menurut Pasal 25 UU AP, diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran **wajib** memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>7</sup> Merujuk pada pendapat Damaska, dan pendapat Nico Jorg cs, “bagi sistem peradilan pidana di Indonesia sampai saat ini penilaian para ahli hukum Indonesia, bahwa sistem peradilan pidana Indonesia menggunakan “*mixed system*” yaitu pada tahap investigasi merujuk pada sistem

inkuisitor tetapi pada tahap persidangan digunakan sistem akusator”. Dalam Romli Atmasasmita, 2010, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Grup: Jakarta, hal. 57.

<sup>8</sup>Tersangka sebagai objek (*inquisitor*) bukan sebagai subjek (*accusatoir*) dalam proses penegakan hukum di Indonesia merupakan pola pikir yang inkonstitusional dan melanggar hak asasi manusia.

<sup>9</sup> Bahwa perundang-undangan senantiasa tertinggal dalam mengantisipasi perkembangan zaman (*bet recht hinkt achter de feiten aan*), sehingga hukum (hakim) yang mencerminkan keadilan tidak hanya berfungsi sebagai corong undang-undangn *ansich* (*bouche de lalois*). Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet-II, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, hal. 217.

<sup>10</sup>“Terdapat 3 (tiga) asas kriminalisasi yang perlu diperhatikan pembentuk undang-undang dalam menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana beserta ancaman sanksi pidananya, yakni: (1) Asas Legalitas; (2) Asas Subsidiaritas, dan (3) Asas Persamaan/Kesamaan”.

penentuan proses pidana, menjadikan kriminalisasi<sup>11</sup> pada akhirnya bermakna negatif dan berpotensi menghambat proses pembangunan dalam negara berkembang seperti Indonesia yang kontraproduktif dengan Inpres No 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategi Nasional, sehingga anggaran yang ada baik APBN maupun APBD tidak terserap secara optimal karena pejabat dihantui oleh bayang-bayang pemidanaan dalam penggunaannya.

## B. Metode Penelitian

Blacks Law Dictionary mengartikan Penelitian Hukum (*legal research*) sebagai “*The finding and assembling of authorities that bear on a question of law, The field of study concerned with the effective marshaling of authorities that bear on a question of law*”.<sup>12</sup> Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pada dasarnya metode penelitian sebagai upaya untuk penemuan aturan hukum, prinsip hukum, serta pendapat pakar hukum sebagai jawaban atas isu hukum yang dihadapi.<sup>13</sup> Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu: Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dalam PERMA No. 4 Tahun 2015 terhadap pengaturan administrasi pemerintahan atas penyalahgunaan kewenangan aparatur intern pemerintah yang merugikan keuangan negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbuatan

penyalahgunaan kewenangan yang berakibat merugikan keuangan negara melalui aparatur pengawasan intern pemerintah.

## C. Pembahasan

### 1. Diskresi dikaitkan dengan tindakan penyalahgunaan kewenangan dalam tindak pidana korupsi.

Pemerintahan memiliki 2 (dua) arti<sup>14</sup>, “yang pertama dalam arti luas (*regering atau government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Kemudian yang kedua, dalam arti sempit (*bestuur atau government*) adalah mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (*bestuurfunctie*)”.<sup>15</sup> Prinsip penting dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan menurut Philipus Hadjon, sebagai berikut<sup>16</sup>:

1. “Berbasis pada kedaulatan rakyat, dimana terdapat ruang bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik;
2. Pembentukan kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan, potensi objektif dan karakter sosial ekonomi dan budaya rakyat;
3. Perimbangan kekuasaan dalam hubungan antar lembaga yang dapat menjadi *check dan balance*;
4. Pembagian kewenangan yang jelas diantara bidang-bidang pemerintahan sesuai dengan

<sup>11</sup>“Asas-asas kriminalisasi tersebut ini adalah asas-asas yang bersifat kritis normatif, karena dia dikemukakan sebagai ukuran untuk menilai tentang sifat adilnya hukum pidana, dan karena mempunyai fungsi mengatur terhadap kebijaksanaan pemerintah dalam bidang hukum pidana. Secara gradual dan konkret, kebijakan dalam penggunaan hukum pidana berkorelasi erat dengan aspek kriminalisasi” dalam Lilik Mulyadi, 2012, *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Kbusus*, PT. Alumnus: Bandung, hal. 509.

<sup>12</sup> Bryan A. Garner, *Op. Cit.*, p. 979.

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 35.

<sup>14</sup>Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, 1981, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, Cet I, Angkasa Offset: Bandung, hal. 1.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup> Lihat Naskah Akademik Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hal. 7.

tugas dan fungsinya yang memiliki sinergi satu sama lainnya;

5. Fungsi manajemen pemerintahan yang berdasarkan pada rasionalitas, objektivitas, efisiensi dan transparansi;
6. Lembaga legislatif yang dapat meningkatkan kemampuannya dalam melakukan fungsi kontrol, legislasi dan perumusan kebijakan pemerintah;
7. Penerapan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan;
8. Prinsip-prinsip penetapan visi, misi dan tujuan yang jelas dalam menetapkan strategi kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan rakyat”.

Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya melekat wewenang pada dirinya. Definisi dan pengertian **wewenang** diatur dalam Pasal 1 ayat (5) UU AP “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 untuk **kewenangan** diatur dalam Pasal 1 ayat (6) UU AP bahwa “kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”. Mengingat wewenang itu merupakan domain hukum administrasi dan tata usaha negara, maka hakim PTUN yang menentukan sah tidaknya atau batal tidaknya dari wewenang pejabat pemerintahan tersebut.

Berbeda halnya dengan kewenangan sebagai kekuasaan pejabat pemerintahan, untuk bertindak dalam ranah hukum publik yang tidak hanya memiliki implikasi administrasi dan tata usaha negara melainkan pula dapat berakibat hukum pidana. Konsep dalam hukum pidana memperhatikan 2 (dua) hal

penting, yaitu perbuatan pidana (*actus reus*) dan pertanggungjawaban kesalahan dalam diri pelaku (*mens rea*). Hal dimaksud menegaskan bahwa untuk dapat dipidanya seseorang tidaklah cukup melihat terpenuhinya unsur delik dalam undang-undang, tetapi terdapat unsur lain yang juga harus dinilai yaitu unsur kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan oleh diri pelaku *keine strafe ohne (there is no liability without fault)*.

Secara tegas dinormakan dalam Pasal 3 UU PTPK menyebutkan frasa penyalahgunaan kewenangan yang dikategorikan sebagai delik inti (*bestanddeel delict*) sangat berkaitan dengan pejabat publik yang karena kedudukannya berpotensi dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang ditujukan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi. Jelas terdapat perbedaan teori antara **perbuatan melawan hukum** sebagai *bestanddeeldelict* Pasal 2 UU PTPK dalam konsep hukum pidana dan **perbuatan penyalahgunaan kewenangan** sebagai *bestanddeel delict* Pasal 3 UU PTPK dalam konsep hukum administrasi. Untuk membuktikan adanya perbuatan aparat pemerintah (pejabat publik) yang telah melakukan tindak pidana korupsi berupa penyalahgunaan wewenang sebagai tindakan maladministrasi, yang rumusan kewenangan secara eksplisit tidak ditemukan secara jelas dalam konsep hukum pidana.

Pendapat mengenai penyalahgunaan wewenang, **Indriyanto Seno Aji** dengan mengutip pendapat dari **Jean Rivero** dan **Waline** memberikan pemahaman konsep penyalahgunaan kewenangan dalam



hukum administrasi diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu:<sup>17</sup>

1. “Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana”.

Dijelaskan pula dalam *Verklarend Woordenboek OPENBAAR BESTUUR* dirumuskan bahwa penyalahgunaan wewenang sebagai “*het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegheid kennelijk tot een ander doel heeft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegheid is gegeven. De overheid schendt Aldus het specialiteit beginsel*” (“Penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini aparat pemerintah menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian aparat pemerintah melanggar asas spesialisitas”).<sup>18</sup>

Wujud penyalahgunaan kewenangan sebagai tindak pidana korupsi

mengindikasikan adanya tindakan yang menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain. Hal dimaksud sesuai dengan yurisprudensi di Indonesia berdasarkan putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1340/Pid/1992 dimana pengertian penyalahgunaan kewenangan digunakan untuk mengambil alih pengertian dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No 5 Tahun 1986 jo UU No 9 Tahun 2004 jo UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur bahwa “...menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut”. Hal ini juga terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 572 K/Pid/2003 dalam perkara **Akbar Tanjung**, rujukan pengertian penyalahgunaan kewenangan dengan mengambil alih pengertian dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN.

Untuk membuktikan adanya tindak pidana korupsi yang dilakukan dengan menyalahgunakan kewenangan berupa penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN, menurut **Indriyanto Seno Adji** menjadikan adanya “*grey area*” dalam tindak pidana korupsi sebagai wilayah antara hukum pidana dan hukum administrasi, sehingga untuk membuktikan adanya unsur kesengajaan terhadap kewenangan yang telah disalahgunakan harus diawali dengan beban pertanggungjawaban dari wewenang dimaksud. Dalam hukum administrasi, wewenang (*bevoegheid*) berarti kekuasaan yang berdasar hukum

<sup>17</sup> Indriyanto Seno Aji, “Prespektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 4, Oktober 2007, hal. 294.

<sup>18</sup> Philipus M.Hadjon, 2011, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi* dalam Philipus M.Hadjon, et.al, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, hal. 21-22.

(*rechtsmacht* atau *legal power*), karena wewenang sebagai dasar bagi aparat pemerintah untuk bertindak yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana, kesalahan terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

- a. “Adanya kemampuan bertanggungjawab pada si pembuat (*schuldhabigkeit* atau *zurechnungsfahigkeit*); artinya keadaan jiwa si pembuat harus normal;
- b. Hubungan batin antara sipembuat dengan perbuatannya, yang berupa kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*); ini disebut bentuk-bentuk kesalahan;
- c. Tidak adanya alasan yang menghapus kesalahan atau tidak ada alasan pemaaf”.<sup>19</sup>

Apabila semua unsur terpenuhi, maka yang bersangkutan bisa dinyatakan bersalah atau mempunyai pertanggungjawaban pidana, sehingga dapat dipidanakan.

Sebagaimana filosofi dibentunya UU AP dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pencegahan dimaksud dimaknai sebagai upaya *preventif* (pencegahan) dari pada *represif* (pidana) sebagaimana diatur dalam UU PTPK. Dalam *paper Restorative Justice and Responsive Regulation*, **John Braithwaite** memiliki konsep *responsive regulation* yang menilai seberapa jauh kesalahan seseorang atas perbuatannya masih dapat diperbaiki tanpa harus melalui penuntutan dan penghukuman (pidana), sepanjang ada itikad baik

(*good faith* untuk mengakui kesalahannya dan bersedia melakukan perbaikan.<sup>20</sup> Artinya instrumen pidana digunakan sebagai *last efforts as the tools of curative measure* dengan berpedoman pada asas *restitution in integrum*, bukan sebagai pemberian nestapa semata yang membawa akibat buruk (*trauma syndrome*) bagi pejabat pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayan publik (*bestuurzorg*).

Diskresi merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah yang memang tidak bersumber pada aturan hukum positif yang berlaku sebagai bentuk dari suatu wewenang bebas. Akan tetapi Diskresi bukan semata-mata dapat dilakukan sebebaskan-bebasnya menurut kehendak Pemerintah. Keputusan dan/atau tindakan badan/pejabat publik terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) serta Asas Spesialitas (Asas Manfaat). Dalam hukum administrasi dikenal adanya prinsip “*dat het bestuur aan de wet is onderwopen*; dan “*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*”.<sup>21</sup>

Sejatinya yang dapat dikenakan pidana adalah setiap Keputusan dan/atau tindakan badan/pejabat publik yang disamping dilakukan tidak berdasarkan aturan hukum positif yang berlaku, juga peruntukannya menyimpang dari tugas dan wewenang badan/pejabat publik sebagaimana dimaksud yang dapat menimbulkan kerugian baik bagi negara maupun bagi warga masyarakat dalam rangka melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberi kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan

<sup>19</sup> Sudarto, 1990, *Hukum Pidana I*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 91.

<sup>20</sup> John Braithwaite, 2022, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press: New York, hal. 29-30.

<sup>21</sup> Hal. D.Stout, 1994, *De Betekenissen Van De Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, hal. 28 dalam Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cet-II, Laksbang: Surabaya, hal. 107.

kepentingan umum (menyimpang dari tujuan diskresi). Disamping hal tersebut mekanisme dan tata cara untuk menentukan ada/tidaknya penyalahgunaan wewenang dilaksanakan mekanismenya seharusnya dalam domain hukum administrasi, bukannya hukum pidana.

## 2. Tata Cara Dan Prosedur Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan PERMA Nomor 4 Tahun 2015.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diundangkan sebagai solusi kebuntuan dan *criminalitation/overcriminalitation* bagi aparat penegak hukum terhadap penyelenggara Negara/pejabat publik dalam ranah eksekutif, legislatif maupun yudisiil. Selain itu UU AP juga hadir untuk menyelesaikan *ego sektoral* sengketa kewenangan secara *vertikal* (antara satu instansi dengan yang lain) maupun *horizontal* (antara pemerintah pusat dan daerah/atasan dan bawahan). Upaya penegakkan hukum yang baik adalah dimulai dari pemahaman aparat penegak hukum holistik dalam berbagai peraturan perundang-undangan<sup>22</sup> dan konsep ilmu hukum yang terdiri dari beberapa lapisan dan wilayah/domain dari hukum itu sendiri.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dibentuk guna menguatkan pemberantasan korupsi dalam hal pencegahan (*preventif*), sehingga terhadap keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan yang diduga *maladministrasi* hendaknya diselesaikan terlebih dahulu melalui mekanisme hukum administrasi yaitu dilakukan oleh aparat pengawasan

intern pemerintahan (vide: Pasal 20 ayat 1 UU AP) dan atau melalui mekanisme pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara (vide: Pasal 21 ayat 2 UU AP). Hal dimaksud guna mewujudkan penegakkan hukum pidana yang berkepastian dan menjunjung tinggi asas legalitas, asas proporsionalitas, asas subsidiaritas dan asas praduga tak bersalah sesuai dengan prinsip *due process of law* sebagai Negara hukum (*rechstaat*). Karena selama ini terdapat kesulitan terkait dengan hukum materiil yang terdapat dalam UU No. 51 Tahun 2009 Tentang PTUN.

UU AP memberikan perluasan kompetensi absolut bagi PTUN, salah satunya kompetensi bagi PTUN untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 UU AP.<sup>23</sup> Mekanisme terkait pengujian penyalahgunaan wewenang dalam UU AP sebagai domain dari PTUN memiliki pengaturan terkait Pedoman beracara dipersidangan sesuai dengan PERMA No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. PERMA No 4 Tahun 2015 memberikan istilah “Permohonan” yang terdapat perbedaan dengan UU AP yang sebelumnya menggunakan istilah “gugatan” terhadap masuknya perkara terkait Penyalahgunaan Wewenang oleh badan/pejabat publik.

Konsekuensi yuridis terkait adanya perbedaan istilah tersebut adalah dalam PTUN sengketa terkait penyalahgunaan wewenang yang masuk merupakan sengketa yang bersifat antara individu atau badan hukum privat sebagai Penggugat

<sup>22</sup> Berbagai UU terkait Tindak Pidana Korupsi diantaranya adalah UU No 28 Tahun 1999, UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001, UU No 30 Tahun 2002, UU No 46 Tahun 2009, UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015, UU No 5 Tahun 2014, UU No 17 Tahun 2014, UU No 30 Tahun 2014.

<sup>23</sup> Firna Novi Anggoro, “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN”, *Jurnal Fiat Justitia*, Vol. 10 Issue 4, Oktober-Desember 2016, hal. 635.



dan badan hukum publik atau Pejabat TUN sebagai Tergugat, kemudian kompetensi tersebut diperluas dengan terbitnya PERMA No 4 Tahun 2015 dimana sengketa Tata Usaha negara diperluas dalam bentuk permohonan yang juga dapat diajukan oleh badan/pejabat publik sehingga mekanisme pengawasan *judicial* yang dilakukan oleh PTUN menjadi semakin luas.

Terkait sengketa Tata Usaha negara yang dapat diajukan dalam PTUN berdasarkan PERMA No 4 Tahun 2015 mengutarakan bahwa Pemohon merupakan Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) UU AP dan Pasal 3 PERMA No 4 Tahun 2015 sebagai berikut:

Pasal 21 UU AP

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan”.

Pasal 3 PERMA No 4 Tahun 2015

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang”

Konsekuensi yuridis dari Pemohon yang objek sengketanya diajukan dalam Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 4 PERMA No 4 Tahun 2015 dimana pemohonnya adalah “Badan Pemerintahan yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang serta menyatakan batal atau tidak sah keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Sebaliknya jika yang menjadi Pemohon adalah Pejabat Pemerintahan, maka yang menjadi obyek permohonannya adalah menyatakan Keputusan dan/atau tindakan

Pejabat Pemerintahan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang”.

Apabila merujuk dalam Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU AP yang menyatakan perbedaan pembebanan pengembalian kerugian negara, maka sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) huruf d PERMA No 4 Tahun 2015 tentang hal permohonan yang dimohonkan oleh Badan Pemerintahan atau Pejabat Pemerintahan. Jika Badan Pemerintahan sebagai Pemohon, maka hal yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan terdapat unsur penyalahgunaan wewenang sehingga sesuai Pasal 20 ayat (6) UU AP pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, pengertian secara terbaliknya adalah apabila Pejabat Pemerintahan sebagai Pemohon maka hal yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan pemerintahan tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang sehingga sesuai Pasal 20 ayat (6) UU AP pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan.

Menurut Pasal 3 PERMA No 4 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa Badan/Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dapat mengajukan permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, dengan demikian bahwa Badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dapat mengajukan permohonan kepada PTUN semakin menegaskan kembali bahwa objek permohonan yang dapat diajukan ke PTUN adalah hasil

pengawasan dari Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), dengan demikian tidaklah dapat mengajukan suatu permohonan kepada PTUN tanpa hasil pemeriksaan dari Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebelumnya.

Pengajuan permohonan yang dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menurut Pasal 2 PERMA No. 4 Tahun 2015 memberikan batasan setelah adanya hasil pengawasan dari Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan sebelum adanya penyidikan dalam ranah hukum Pidana. Hasil pengawasan dari Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menjadi poin pokok penting dalam Badan/Pejabat Pemerintahan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sendiri menurut Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, disebutkan bahwa Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal atau dengan nomenklatur lain yang melakukan pengawasan intern termasuk Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai bagian dari APIP memiliki fungsi dan wewenang yang strategis. Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya.

Dalam melaksanakan tugasnya BPKP menyelenggarakan fungsi :

1. “Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
2. Perumusan pelaksanaan kebijakan dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
3. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP.
4. Pemantauan, pemberian bimbingan, dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan.
5. Penyelenggaraan, pembinaan, dan pelayanan administrasi umum dibidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandangan, perlengkapan, dan rumah tangga”.

Dalam menyelenggarakan fungsi tersebut BPKP mempunyai kewenangan:

1. “Penyusunan rencana nasional secara makro di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
2. Perumusan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan untuk mendukung pembangunan secara makro.
3. Penetapan sistem informasi di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
4. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
5. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidang

pengawasan keuangan dan pembangunan.

6. Kewenangan lain yang melekat dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Terkait pengawasan APBN, Pasal 70 Keppres No 42 tahun 2002 menyatakan bahwa “Itjen Departemen/Unit Pengawasan LPND melakukan pengawasan atas pelaksanaan anggaran negara yang dilakukan oleh kantor/satuan kerja/proyek/bagian proyek dalam lingkungan departemen/lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku”. Hasil pemeriksaan Itjen/UP. LPND tersebut disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga yang membawahkan proyek yang bersangkutan dengan tembusan disampaikan kepada Kepala BPKP.

Hasil penilaian yang dilakukan oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintahan menurut Pasal 20 UU AP terbagi menjadi 3 (tiga) hal yaitu:

- a. Tidak terdapat kesalahan administratif; Tidak ada akibat hukum apapun terhadap Badan/Pejabat Pemerintahan yang telah mengeluarkan Keputusan/tindakan.
- b. Terdapat Kesalahan Administratif; Ditindaklanjuti dengan penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Terdapat Kesalahan Administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Maka pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan (dengan syarat dalam hasil pemeriksaan Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah tidak terdapat penyalahgunaan wewenang). Akan tetapi jika hasil

pemeriksaan Aparatur Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) terdapat penyalahgunaan wewenang, maka dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan (individu).

Perihal batas waktu menurut ketentuan Pasal 20 UU AP, setelah hasil pengawasan Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menyatakan telah terjadinya kesalahan administratif (*maaladministratie*) yang menyebabkan timbulnya kerugian keuangan negara, maka diberikan jangka waktu pengembalian sebagaimana dimaksud paling lama 10 (sepuluh) hari sejak diputuskan dan diterbitkan hasil penilaian terhadap pengawasan yang dilakukan oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pasal 2 ayat (1) PERMA No.4 Tahun 2015 juga memberikan batasan atas kompetensi PTUN dalam menentukan ada/tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan yakni sebelum adanya proses pidana (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, serta pemeriksaan perkara didepan persidangan).<sup>24</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) PERMA No. 4 Tahun 2015 yang menjelaskan mengenai sebelum adanya proses pidana adalah sebelum adanya proses penyelidikan atau penyidikan. Terdapat kejanggalan dalam frasa “sebelum adanya proses pidana” sebagaimana diatur dalam PERMA No 4 Tahun 2015 ini, yakni bahwa Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sudah tentu tidak dapat membuat hasil penilaian yang dapat digunakan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan yang dapat digunakan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan untuk

---

<sup>24</sup> Proses pidana dalam hal ini mengutip pendapat Frans Hagan yang menyatakan “*Criminal Justice Procces is the series of procedure by which society identifies, accuses, tries, convicts, and punishes offender*” yakni setiap tahapan dari suatu putusan yang

menghadapkan seorang tersangka kedalam proses yang membawanya kepada penentuan pidana bagi dirinya, dalam Romli Atmasasmita, 2013, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Prenada Media: Jakarta, hal. 2.

mengajukan permohonan sengketa yang menjadi kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), karena hal yang biasanya terjadi adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) membuat suatu penilaian atas dasar permintaan dari Aparat Penegak Hukum (Kepolisian, atau Kejaksaan), dengan demikian suatu penilaian yang dilakukan oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sudah masuk dalam proses pidana (penyidikan, penuntutan).

Oleh sebab itu pengawasan yang dimaksud dalam PERMA No. 4 Tahun 2015 adalah pengawasan yang dilakukan oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) bukan dalam bentuk BPKP, namun lembaga APIP yang lain (inspektorat provinsi, atau inspektorat kab/kota). Perlu dimengerti selanjutnya adalah selain penilaian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam Pasal 17 UU AP yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terhadap keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintah yang telah dilakukan, dalam rangka kepastian hukum sebagai bentuk mekanisme penegakan hukum yang memperhatikan hak-hak asasi manusia berdasar pada asas *due process of law*, memposisikan terduga/tersangka sebagai subjek (*accusatoir*) dengan menjunjung tinggi asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*). Berdasarkan instrumen hukum PERMA No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berwenang menerima, memeriksa, dan memutus penilaian permohonan ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang setelah adanya hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah. Pengadilan Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan *aquo*

paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan dan upaya hukum yang bisa dilakukan adalah banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan memutus paling lama 21 (dua puluh satu hari) kerja sejak permohonan banding diajukan, terhadap hasil dari putusan banding adalah bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Hal ini ditegaskan pula dalam PERMA No. 4 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa pada “pengujian unsur penyalahgunaan kewenangan pemeriksaan persidangan tidak melalui proses *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan sebagaimana pemeriksaan pada PTUN biasa, serta PERMA No. 4 Tahun 2015 sedikit merubah pemeriksaan PTUN dengan masih mengakomodir adanya upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi TUN atas Putusan PTUN”. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) lah yang kemudian bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

Permasalahan yang muncul dalam dunia praktek adalah tidak ada parameter yang dapat mengkualifikasikan suatu larangan tindakan penyalahgunaan kewenangan, karena ketentuan dalam Pasal 17 *jo* Pasal 18 *jo* Pasal 19 UU AP adalah larangan dalam tindakan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian seolah menegaskan bahwa kompetensi pengadilan yang menguji penyalahgunaan kewenangan adalah peradilan umum dan/atau peradilan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU PTPK, sedangkan kompetensi peradilan yang menguji penyalahgunaan wewenang adalah peradilan tata usaha negara. Seolah terjadi pemisahan konsep hukum pidana dalam UU PTPK dan hukum administrasi dalam UU AP.

Perihal tindak pidana korupsi yang dalam wujud penyalahgunaan wewenang (Vide: Pasal 3 UU PTPK) berdasarkan UU AP, APIP lah yang seharusnya menjadi garda terdepan untuk lebih dahulu menilai

adanya penyalahgunaan wewenang ataukah tidak melalui mekanisme sidang di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Akan tetapi mengingat peran APIP adalah dibawah Kepala Daerah yang memiliki kewenangan *Top-Down*, dan seringkali tindakan intervensi dari atasan terhadap bawahan, maka APIP secara tidak langsung akan sedikit mengendurkan pengawasannya. Disamping itu PERMA No. 4 Tahun 2015 menyatakan permohonan dilakukan sebelum adanya proses pidana yang dalam hal ini tidak mungkin dilakukan oleh BPKP sebagai APIP.

Merujuk pada permasalahan disini, sebenarnya terdapat suatu lembaga yang berfungsi melakukan pengawasan terkait kinerja dari badan/pejabat pemerintahan yang dapat dimaknai pula sebagai Aparatur Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) selain BPKP, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kab/Kota yaitu Ombudsman. Ombudsman dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, atau perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN.

Kewenangan Ombudsman sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 huruf a UU No 37 Tahun 2008 yaitu menerima laporan atas dugaan terjadinya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk kemudian membuat suatu rekomendasi atas terjadinya Maladministrasi yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan dan memberikan saran kepada Presiden (Vide: Pasal 8 ayat (2) huruf a UU No. 37 Tahun 2008), memberikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ataupun Kepala Daerah (Vide: Pasal 8 ayat (2) huruf b UU No. 37 Tahun 2008). Atas dasar rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Ombudsman sesuai Pasal 38 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2008 Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman yang apabila ketentuan ini dilanggar maka Terlapor dan atasan Terlapor dapat dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Vide: Pasal 39 UU No. 37 Tahun 2008). Dengan demikian, Ombudsman juga dapat menjadi alternatif bagi APIP dalam upaya pencegahan (*preventif*) dari tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan dalam fungsi pelayanan publik.

#### **D. Penutup**

##### **1. Kesimpulan**

Terjadi pemahaman yang keliru terkait dengan peyalahgunaan kewenangan, maupun wewenang yang pada akhirnya berimplikasi pada tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh Aparatur Pemerintahan dalam rangka *bestuur* (pengaturan) terkait tugas, pokok, dan fungsinya. Memang benar dinilai oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sesuai dengan kewenangannya sesuai dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana salah satu hasil penilaian APIP yaitu terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara perlu direvisi ulang. Karena penilaian APIP ini akan ditindak lanjuti pada Pengadilan Tata Usaha Negara (Pengadilan TUN). Hal ini sangat beresiko karena terkait unsur merugikan keuangan negara sebenarnya adalah kewenangan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan TIPIKOR) dalam memutuskannya. Sejatinya diskresi yang dilakukan oleh setiap Pejabat Pemerintahan bersumber dari kewenangan bebas tidak dapat serta merta dijadikan suatu dasar telah terjadinya suatu tindakan



penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan, perlu ada mekanisme administratif yang harusnya dilakukan lebih dahulu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pasal 21 UU AP dan PERMA No. 4 Tahun 2015 telah menentukan tata cara pelaksanaan penyelesaian permohonan dugaan terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan. PERMA No 4 Tahun 2015 lebih memperluas kompetensi absolut bagi PTUN dalam memeriksa sengketa administrasi dengan menambah pemohon yaitu Pejabat Pemerintah dalam hal permohonan tidak terjadinya maladministrasi yang dilakukannya. PERMA No 4 Tahun 2015 mendukung efisiensi penyelesaian permohonan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 21 UU AP yang menyatakan bahwa PTUN hanya mempunyai waktu 21 (dua puluh satu) untuk memutus permohonan yang ada, begitupula bagi Pengadilan Tinggi tata Usaha Negara (PT TUN) juga hanya mempunyai waktu 21 (dua puluh satu) hari dalam memutus permohonan bandingnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aji, Indriyanto Seno, "Prespektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25 No. 4, Oktober 2007.
- Atmasasmita, Romli, 2010. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Grup: Jakarta.
- Atmasasmita, Romli, 2013. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Prenada Media: Jakarta.
- Braithwaite, John, 2022. *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press: New York.
- Darumurti, Krishna Djaya, 2015. *Konsep dan Asas Hukum Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Disertasi Universitas Airlangga: Surabaya.
- Firna Novi Anggoro, "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN", *Jurnal Fiat Justitia*, Vol. 10 Issue 4, Oktober-Desember 2016.
- Hadjon, Philipus M., 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Edisi Khusus, Cet-I, Peradaban: Surabaya.
- Hadjon, Philipus M., 2011. *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi* dalam Philipus M.Hadjon, et.al, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press.
- M. Hadjon, Philipus, dkk, 2012. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Cet-II, Universitas Trisakti: Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet-II, Kencana Prenada Media Group: Jakarta.
- Mulyadi, Lilik, 2012. *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus*, PT. Alumni: Bandung.
- Purbopranoto, Kuntjoro, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, 1981, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, Cet I, Angkasa Offset: Bandung.
- Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Cet-I, UII Press: Yogyakarta, 2002.
- Sadjijono, 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cet-II, Laksbang: Surabaya.
- Stout, Hal. D., 1994. *De Betekenissen Van De Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Sudarto, 1990, *Hukum Pidana I*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.