

**TESIS**

**SINERGITAS PENGATURAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG  
PEJABAT PEMERINTAHAN DALAM UNDANG-UNDANG TINDAK  
PIDANA KORUPSI DAN UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN**



Oleh:

**REFAH KURNIAWAN**

B012221015

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

**SINERGITAS PENGATURAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG  
PEJABAT PEMERINTAHAN DALAM UNDANG-UNDANG TINDAK  
PIDANA KORUPSI DAN UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**REFAH KURNIAWAN**

**B012221015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**TESIS**

**SINERGITAS PENGATURAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT  
PEMERINTAHAN DALAM UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI DAN  
UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

Disusun dan diajukan Oleh:

**REFAH KURNIAWAN B012221015**

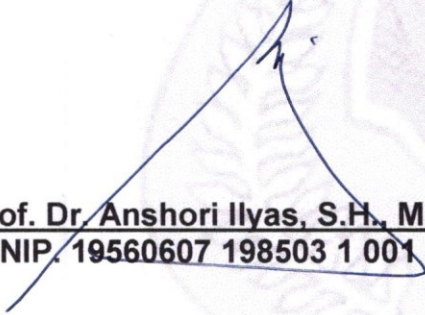
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian  
Sutdi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 22 September 2023

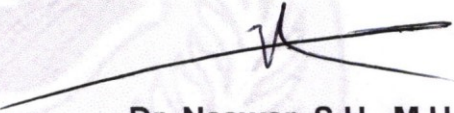
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui


**Pembimbing Utama**

  
**Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.**  
**NIP. 19560607 198503 1 001**

**Pembimbing Pendamping**

  
**Dr. Naswar, S.H., M.H.**  
**NIP. 19730213 199802 1 001**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum**

  
**Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.**  
**NIP. 19700708 199412 1 001**

**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin**



  
**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.**  
**NIP. 19671231 199103 2 002**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Refah Kurniawan  
NIM : B012221015  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul “Akibat Hukum Pembatasan Pengajuan Kembali Surat Dakwaan Oleh Mahkamah Konstitusi” adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 22 September 2023

Yang membuat Pernyataan,



REFAH KURNIAWAN

B012221015

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT. Shalawat beriring salam semoga tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, segenap keluarga, para sahabat, serta orang-orang yang mengikuti ajarannya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan segala kendala dalam Penulisan tesis yang berjudul “Sinergitas Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan” yang merupakan tugas akhir dan salah satu syarat akademis yang diwajibkan dalam pencapaian gelar Magister Hukum pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mempersembahkan Tesis ini kepada kedua orang tua dan keluarga penulis yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mengayomi, mendidik dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak dikemudian hari penulis dapat menjadi manusia yang berguna bagi keluarga, nusa dan bangsa. Untuk sementara, ini mungkin dapat menjadi hadiah dari penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selama ini. Pada kesempatan ini pulalah perkenankan kiranya penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M. Sc., selaku Rektor Universitas

Hasanuddin beserta para Wakil Rektor.

2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan.
3. Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. dan Dr. Naswar, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping yang senantiasa meluangkan waktunya membantu Penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Prof. Dr. Amir Ilyas, S.H. M.H., dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku tim Penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk tesis ini yang sangat bermanfaat untuk Penulis.
5. Terima kasih kepada istri saya Nur Rezky Amalia Aliyas yang senantiasa bersabar dan mendukung penulis dalam penyelesaian tesis penulis.
6. Terima kasih kepada Kajari Bulukumba, Para Kasi, Kasubsi, Kaur Kejari Bulukumba , serta seluruh rekan sejawat Jaksa dan Tata Usaha di Kejaksaan Republik Indonesia.
7. Terima kasih kepada teman-teman angkatan Lex Scopus Magister Ilmu Hukum Unhas 2022;
8. Terima kasih kepada seluruh pihak yang tak sempat Penulis tuliskan, mungkin terkendala di ingatan Penulis baik secara langsung maupun tidak langsung.

Demikian ucapan terima kasih ini. Mohon maaf yang terdalem jika Penulisan nama dan gelar tidak sesuai. Terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan. Semoga Allah SWT membalasnya, amin.

Akhirnya, Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan senang hati akan diterima segala saran dan kritikan yang bersifat membangun.

Penulis

## ABSTRAK

**REFAH KURNIAWAN (B012221015) dengan judul “Sinergitas Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”. (Dibimbing oleh Anshori Ilyas dan Naswar).**

UU Tipikor tidak memberikan keterangan, definisi atau pengertian secara jelas dan eksplisit mengenai unsur menyalahgunakan kewenangan. Tidak adanya uraian yang menjelaskan batasan atau ruang lingkup arti menyalahgunakan kewenangan secara akademik maupun praktik menimbulkan berbagai macam pendapat dan penafsiran.

Pasal 3 UU Tipikor selain harus juga membuktikan adanya perbuatan menguntungkan diri sendiri atau orang lain serta adanya kerugian keuangan negara maka unsur penting yang harus dibuktikan adalah adanya penyalahgunaan kewenangan sementara terkait penyalahgunaan kewenangan juga diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan bahkan dalam UU Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 21 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penulis melakukan penelitian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu dilakukan dengan menelaah pengaturan penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan dalam undang-undang administrasi pemerintahan dan undang-undang tindak pidana korupsi.

Adapun hasil dari penelitian ini yaitu: 1). Ketentuan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperjelas makna penyalahgunaan wewenang yang ada dalam Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi sehingga yang tadinya tidak terdapat pengertian atau definisi penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dengan hadirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maka membuat jelas pemaknaan penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. 2). Penilaian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang terhadap tindakan pejabat pemerintahan harus dibuktikan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mana akan dibuktikan dua hal yang pertama terkait ada tidaknya kewenangan dan yang kedua terkait prosedur penggunaan kewenangan.

Kata Kunci: *Sinergitas, Penyalahgunaan Wewenang, Pejabat Pemerintahan*

## ABSTRACT

**REFAH KURNIAWAN (B012221015) with the title "Synergy of Authority Abuse Regulations by Government Officials in the Law of Corruption and the Law of Government Administration". (Supervised by Anshori Ilyas and Naswar).**

The Anti-Corruption Law does not provide a clear and explicit description, definition or understanding of the element of abuse of authority. The absence of a description that explains the limits or scope of the meaning of abuse of authority in academic and practical terms has led to various opinions and interpretations.

Article 3 of the Anti-Corruption Law in addition to having to also prove the existence of acts of benefiting oneself or others and the existence of state financial losses, an important element that must be proven is the existence of abuse of authority while related to abuse of authority is also regulated in the Government Administration Law even in the Government Administration Law in Article 21 gives authority to the State Administrative Court to receive, examine, and decide whether or not there is an element of abuse of authority committed by Government Officials.

The type of research used is normative legal research. The author conducts research using a statutory approach, namely by examining the regulation of abuse of authority of government officials in government administration laws and corruption laws.

The results of this research are as follows: 1). The provisions on authority abuse regulated in the Law of Government Administration clarify the meaning of authority abuse found in Article 3 of the Law of Corruption, thus providing a clear interpretation of authority abuse within the Law of Corruption, which previously lacked understanding or definition of authority abuse. With the presence of the Law of Government Administration, the meaning of authority abuse within the Law of Corruption becomes clear. 2). The assessment of whether there is authority abuse in the actions of government officials must be proven by a verdict from the State Administrative Court, in which two aspects will be proven: first, the presence or absence of authority, and second, the procedure for using that authority.

*Keywords: Synergy, Authority Abuse, Government Officials*



## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Orisinalitas Penelitian.....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
A. Tinjauan Umum Penyalahgunaan Wewenang.....	13
1. Pengertian Umum Penyalahgunaan Wewenang .....	13
2. Ruang Lingkup Penyalahgunaan Wewenang .....	20
3. Tipologi Penyalahgunaan Wewenang .....	22
4. Konsep Penyalahgunaan Wewenang .....	27
B. Landasan Teori .....	30
1. Teori Tindakan Pemerintahan .....	30
2. Teori Kewenangan.....	34
3. Konsep Penyalahgunaan Wewenang .....	37
C. Kerangka Pikir Penelitian .....	42
D. Bagan Kerangka Pikir .....	43
E. Definisi Operasional .....	44
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>46</b>
A. Jenis Penelitian .....	46
B. Pendekatan Penelitian .....	46
C. Sumber Bahan Hukum .....	48
D. Metode Bahan Hukum .....	49
E. Analisis Bahan Hukum .....	50

<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>51</b>
A. Sinergitas Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan .....	51
1. Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Unsur Tindak Pidana .....	51
1.1 Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Sebelum Berlakunya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.....	55
1.1.1 Putusan Pengadilan Sebelum Berlakunya UU AP.....	62
1.1.2 Analisis Putusan .....	83
2. Makna Penyalahgunaan Wewenang .....	86
2.1 Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Setelah Berlakunya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.....	95
2.1.1 Putusan Pengadilan Setelah Berlakunya UU AP.....	98
2.1.2 Analisis Putusan .....	135
B. Bentuk Ideal Penanganan Penyalahgunaan Wewenang..	144
1. Penanganan Penyalahgunaan Wewenang .....	144
2. Pemahaman Bentuk-Bentuk Penyalahgunaan Wewenang .....	160
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>173</b>
A. Kesimpulan .....	173
B. Saran .....	174
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>176</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tindak pidana korupsi di Indonesia<sup>1</sup> penyebarannya telah meluas di masyarakat. Perkembangannya juga terus meningkat setiap tahunnya, baik jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya sudah memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Karena itu tindak pidana korupsi telah dianggap sebagai suatu perkara “*seriousness crime*”, kejahatan serius yang sangat mengganggu hak ekonomi dan hak sosial masyarakat dan negara dalam skala yang besar, sehingga penanganannya harus dilakukan dengan cara *extraordinary treatment*.

Belakangan ini tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintahan kerap menjadi trending topik pemberitaan di berbagai media. Maraknya kasus tindak pidana korupsi dikalangan pejabat pemerintahan ini merupakan fenomena yang sangat memprihatinkan serta menambah persoalan bagi penyelenggaraan pemerintahan.

---

<sup>1</sup> Firman Halawa, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Wewenang Dalam Jabatan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Jurnal Sosial dan Ekonomi, Volume 1 Issue 1, tahun 2020, hlm. 41.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Dian Puji N Simatupang<sup>2</sup>, sebanyak 70 persen kasus korupsi yang terjadi yang menyangkut “penyalahgunaan wewenang” terutama terkait kebijakan publik justru bersifat *dwaling* (salah kira), sementara hanya 30 persen saja yang murni mengandung unsur pidana.

Demi mengatasi maraknya tindak pidana korupsi penyalahgunaan wewenang, pemerintah menetapkan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Kebijakan ini merupakan payung hukum atau hukum materill bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan mengatur hubungan hukum antara instansi pemerintah dan individu atau masyarakat dalam wilayah hukum administrasi negara.<sup>3</sup>

Dengan lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yaitu melakukan Pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara. Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan:

---

<sup>2</sup> Moh Alfatah Alti Putra, *Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Yang Tidak Dapat Dipidana*. Jurnal Justisi Vol 7 No 2, 2021, hlm. 136.

<sup>3</sup> Firman Halawa, *Ibid*, hlm. 42.

1. *Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.*
2. *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.*

Hal tersebut merupakan respon dari praktik yang selama ini diberlakukan, di mana terdapat kecenderungan aparat penegak hukum yang masih sangat positivistik di dalam menjalankan fungsi pengawasan dan penegakkan hukum sehingga dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang kerap langsung berujung pada proses hukum pidana.<sup>4</sup> Sehingga situasi ini berdampak pada ketidakpastian hukum di dalam perbuatan administrasi negara, yang dapat mengganggu kinerja pejabat administrasi negara.

Menyalahgunakan kewenangan dalam hukum administrasi secara normatif telah diberikan uraian dan penjelasan sebagaimana dalam UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan mengatur:

---

<sup>4</sup> Eddy Con Sinulingga, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Wewenang Dalam Jabatan Pemerintahan (Studi Putusan Nomor: 79/PID. SUS. TPK/2017/PN. MDN)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2021, hlm. 1.

- 1) *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.*
- 2) *Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *larangan melampaui Wewenang;*
  - b. *larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau*
  - c. *larangan bertindak sewenang-wenang.*

Dalam tataran praktik penegakan hukum pidana, apabila aparat penegak hukum (selanjutnya disebut APH), baik Penyidik, Penuntut Umum, maupun Hakim tidak tepat di dalam menerapkan pembuktian perbuatan korupsi yang berkaitan dengan unsur "menyalahgunakan kewenangan" sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mencederai rasa keadilan masyarakat karena ketidakjelasan argumentasi yuridis yang dibangun untuk menafsirkan penyalahgunaan wewenang dan pertanggungjawabannya, apakah pertanggungjawaban dalam tindak pidana korupsi atau pertanggungjawaban dalam hukum administrasi?

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor: 25/PUUXIV/2016 tanggal 25 Januari 2017 berpendapat "bahwa pencantuman kata "dapat"

dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor membuat delik dalam kedua pasal tersebut menjadi delik formil. Hal itu menurut Mahkamah Konstitusi, dalam praktik seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan diskresi atau pelaksanaan asas *freies ermessen* yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya, sehingga seringkali terjadi kriminalisasi dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Demikian juga dengan kebijakan yang terkait dengan bisnis namun dipandang dapat merugikan keuangan negara maka dengan pemahaman kedua pasal tersebut seringkali dikenakan tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut tentu dapat menyebabkan pejabat publik takut mengambil suatu kebijakan atau khawatir kebijakan yang diambil akan dikenakan tindak pidana korupsi, sehingga di antaranya akan berdampak pada stagnasi proses penyelenggaraan negara, rendahnya penyerapan anggaran dan terganggunya pertumbuhan investasi".

Mengenai perbuatan menyalahgunakan kewenangan dalam perkara korupsi, tertuang sebagai salah satu unsur utama Pasal 3 UU Tipikor, rumusan pasal secara lengkapnya sebagai berikut. "*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 atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".*

Beberapa pakar hukum pidana<sup>5</sup> berpendapat bahwa inti delik (*bestanddeel delict*) Pasal 3 UU Tipikor, yakni **menyalahgunakan kewenangan** sehingga menjadi perhatian utama dalam pembuktian unsur yang ada pada pasal tersebut. Pasal 3 UU Tipikor paling sering diterapkan dalam penanganan perkara korupsi bersamaan dengan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor yang berbunyi *"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara minimal 4 tahun dan maksimal 20 tahun dan denda paling sedikit 200 juta rupiah dan paling banyak 1 miliar rupiah"*. Yang rumusan pasal perbuatan pidananya memiliki karakteristik yang serupa namun menitikberatkan unsur **perbuatan melawan hukumnya**. Dalam konstruksi bentuk dakwaan biasanya digunakan dalam bentuk dakwaan subsidaritas, yakni Primair Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor subsidair Pasal 3 UU Tipikor.

UU Tipikor tidak memberikan keterangan, definisi atau pengertian secara jelas dan eksplisit mengenai unsur menyalahgunakan

---

<sup>5</sup> M. Irsan Arief, *Benang Merah Penyalahgunaan Kewenangan dan Diskresi Antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana/Korupsi*, Jakarta: Merka Cipta Lestari, 2022, hlm. 3.



kewenangan.<sup>6</sup> Kondisi tersebut menurut Nun Basuki Minarno dengan mengutip istilah Barda Nawawi Arief, menyatakan *“menjadikan ketidakjelasan atas konsep dan parameter penyalahgunaan wewenang, dalam praktik peradilan “asas kepatutan” yang ditarik dari “materiele wederrechtelijk” dipakai sebagai parameter penyalahgunaan wewenang”*,<sup>7</sup> berbeda halnya dengan unsur melawan hukum yang ada pada Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor yang oleh Undang-Undang tersebut diberikan penjelasan yang memadai dalam penjelasan pasal yakni *“yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana”*. Tidak adanya uraian yang menjelaskan batasan atau ruang lingkup arti menyalahgunakan kewenangan secara akademik maupun praktik menimbulkan berbagai macam pendapat dan penafsiran.

Oleh karenanya untuk menilai terpenuhinya unsur Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor maka selain harus membuktikan adanya perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain serta adanya kerugian keuangan negara maka unsur penting yang harus harus dipenuhi sehingga dapat

---

<sup>6</sup> Shinta Agustina Dkk, *Penjelasan Hukum Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, LeIP, Jakarta, 2018, hlm. 35.

<sup>7</sup> Hernold Ferry, *Kerugian Keuangan Negara*, Thafa Media:Yogyakarta, 2014, hlm. 45.

dikatakan sebagai sebuah tindak pidana korupsi adalah adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan, sementara itu dalam Pasal 3 UU Tipikor selain harus juga membuktikan adanya perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain serta adanya kerugian keuangan negara maka unsur penting yang harus dibuktikan adalah adanya penyalahgunaan kewenangan sementara terkait penyalahgunaan kewenangan juga diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan bahkan dalam UU Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut untuk mengetahui lebih lanjut mengenai sinergitas pengaturan penyalahgunaan wewenang pejabat Pemerintahan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan serta Bagaimana bentuk ideal dalam menilai penyalahgunaan wewenang tindakan pejabat pemerintahan maka penulis akan mengkaji dan melakukan penelitian lebih lanjut dalam penelitian ini dengan judul **“Sinergitas Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penulisan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana sinergitas pengaturan penyalahgunaan wewenang pejabat Pemerintahan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana Bentuk ideal penanganan penyalahgunaan wewenang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis sinergitas pengaturan penyalahgunaan wewenang pejabat Pemerintahan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Bentuk ideal penanganan penyalahgunaan wewenang.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Secara Akademik, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pidana pada khususnya.

1. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan data awal bagi peneliti berikutnya yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan Sinergitas Pengaturan

Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

2. Secara Teoritis, memberikan sumbangan pemikiran yang konstruktif dalam pengembangan ilmu hukum pidana pada khususnya.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Setelah Penulis melakukan penelusuran data kepustakaan yang berkaitan dengan masalah Sinergitas Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, dapat Penulis kemukakan hasil penelusuran sebagai berikut:

1. Jurnal Unpal. Volume 17 Nomor 2. Bulan Mei 2019, Barhamudin, yang berjudul **Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintahan Dan Ruang Lingkupnya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.**

Jurnal tersebut mengemukakan mengenai tolak ukur untuk menentukan adanya penyalahgunaan wewenang menurut hukum administrasi dalam hal ini UU AP terjadi jika aparat atau pejabat pemerintahan melakukan diskresi tanpa melalui prosedur dan tujuan dilakukan tidak dalam ruang lingkup sebagaimana yang telah ditentukan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

2. Jurnal Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 4, Nov 2019, dengan judul **Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara.**

Jurnal ini mengemukakan bahwa

Akibat hukum pejabat pemerintahan terhadap penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena adanya kesalahan administratif/maladministratif menjadi tanggung jawab pribadi dengan mengembalikan kerugian keuangan negara yang ditimbulkan sebagai akibat dari perbuatan yang dia lakukan.

Berdasarkan hasil pengawasan APIP tersebut, pejabat pemerintahan yang dianggap telah melakukan penyalahgunaan wewenang, dapat mengajukan permohonan penilaian unsur ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan kepada Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015, sebelum adanya proses pidana.

3. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 26 SEPTEMBER 2019:, dengan judul Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korups.

Jurnal ini mengemukakan bahwa sejalan dengan sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) sebagai pembatas kewenangan

pejabat publik dalam melakukan kebijakan (diskresi) tanpa bergantung pada peraturan perundangan; diskresi dapat dianggap penyalahgunaan kewenangan jika mengingkari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Setelah mengkaji penelitian terdahulu, maka penelitian yang dilakukan oleh penulis berbeda. Penyusunan tesis ini memiliki unsur baru dan berbeda dari penelitian sebelumnya, yakni Sinergitas Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan yang berfokus pada konsep penyalahgunaan wewenang Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dengan menggunakan regulasi terbaru berupa:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Penyalahgunaan Wewenang**

Dalam perspektif Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan merujuk pada tindakan pejabat yang melampaui batas atau menggunakan kekuasaan atau kewenangannya dengan cara yang melanggar hukum atau prinsip-prinsip administrasi pemerintahan. Penyalahgunaan wewenang semacam ini seringkali menjadi masalah serius dalam sistem pemerintahan dan dapat merugikan masyarakat serta lembaga negara.<sup>8</sup>

Di Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) menjadi acuan utama dalam mengatur administrasi pemerintahan. UU ini memberikan kerangka hukum untuk pengaturan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk wewenang dan kewajiban pejabat pemerintahan, prinsip-prinsip administrasi pemerintahan, prosedur pengambilan keputusan, dan perlindungan hukum bagi masyarakat.<sup>9</sup>

#### **1. Pengertian Umum Penyalahgunaan Wewenang**

Penyalahgunaan wewenang yang oleh Koentjoro Purbopranoto disebut dengan “jangan mencampuradukkan kewenangan” didefinisikan sebagai berikut: Badan-badan pemerintahan yang

---

<sup>8</sup> Arfan Faiz, Muhlizi, *Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi*, Jurnal Rechts Vinding, Volume 1 Nomor 1 Januari-April 2012.hlm. 94.

<sup>9</sup> *Ibid*

mempunyai kewenangan untuk mengambil suatu keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan kewenangan itu untuk lain tujuan selain daripada tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan itu.<sup>10</sup> Sedangkan penyalahgunaan wewenang yang oleh Paulus Effendi Lotulung disebut dengan penyalahgunaan kekuasaan mengatakan; penyalahgunaan kekuasaan terjadi bilamana seorang pejabat mengeluarkan *beschikking* telah dengan sengaja mempergunakan wewenangnya untuk suatu tujuan/maksud yang menyimpang dari tujuan/maksud semula terhadap mana wewenang itu diberikan kepadanya.<sup>11</sup>

Apabila ditinjau dari sudut perolehan dan pertanggungjawaban pelaksanaan wewenang menurut Hukum Tata Usaha Negara, yakni<sup>12</sup>:

- a. Atribusi adalah wewenang yang langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. Delegasi adalah wewenang yang diperoleh dari adanya pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi, maka oleh karenanya dengan adanya pelimpahan atau penyerahan wewenang tersebut, haruslah ada atau disertai dengan pernyataan yang berupa produk hukum, misalnya suatu Keputusan yang menyatakan

---

<sup>10</sup> Dani Elpah, *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan TIPIKOR Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2016, hlm. 53.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> M. Irsan Arief, *Op.Cit.*, hlm. 36.



wewenang tersebut didelegasikan, maka pemberi delegasi tersebut sudah tidak lagi mempunyai wewenang tersebut dan karenanya itu tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang yang didelegasikan menjadi tanggung jawab penerima delegasi;

- c. Mandat adalah wewenang yang diperoleh penerima mandat yang hanya terbatas melaksanakan wewenang tersebut atas nama pemberi mandat.

Indriyanto Seno Adji<sup>13</sup> memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapatnya Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya "*detournement de pouvoir*" dan "*freies ermessen*", penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu:

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

---

<sup>13</sup> Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 30-31.

Dalam praktik, asas spesialitas (*specialitei tbeginsele*) paling sering dijadikan rujukan untuk membuktikan adanya penyalahgunaan wewenang dalam perkara korupsi. Dalam konsep hukum administrasi, setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau pejabat administrasi negara selalu disertai dengan "maksud dan tujuan" diberikannya wewenang itu. Penyimpangan terhadap "maksud dan tujuan" atas pemberian wewenang tersebut dikenal sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).<sup>14</sup>

Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Administrasi Pemerintahan mengatur salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (selanjutnya disebut AUPB) yakni "tidak menyalahgunakan kewenangan", dalam Penjelasan pasal tersebut diuraikan bahwa yang dimaksud dengan "asas tidak menyalahgunakan kewenangan" adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.

UU Administrasi Pemerintahan mengatur ruang lingkup yang jelas dalam pembahasan mengenai penyalahgunaan wewenang. Sebelum menguraikan lebih jauh, perlu diuraikan beberapa pengertian dan

---

<sup>14</sup> M. Irsan Arief, *Op.Cit*, hlm. 37.

aturan terkait penyalahgunaan wewenang berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:

- Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya (vide Pasal 1 angka 3);
- Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (vide Pasal 1 angka 5);
- Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik (vide Pasal 1 angka 6);
- Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan (vide Pasal 1 angka 7);
- Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/ atau tidak

melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (vide Pasal 1 angka 8);

- Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan. Perundang undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan (vide Pasal 1 angka 9);
- Konflik Kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya (vide Pasal 1 angka 14);
- Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (vide Pasal 1 angka 17);
- Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang (vide Pasal 1 angka 22);

- Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi (vide Pasal 1 angka 23);
- Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (vide Pasal 1 angka 24).

Mencermati penyalahgunaan wewenang yang ada dalam UU Administrasi Pemerintahan, jika dihubungkan dengan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya dalam **UU Tindak Pidana Korupsi yang tidak memberikan penjelasan atau pengertian dari unsur tersebut**, maka menurut doktrin, apabila tidak ditemukan pengertian atau penjelasan dari suatu unsur delik maka dapat dicari maknanya yang memiliki padanan kalimat.<sup>15</sup>

Indriyanto Seno Adji, memberikan penjelasan mengenai *menyalahgunakan wewenang* dalam hukum pidana khususnya dalam tindak pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisit sifatnya. Mengingat tidak adanya eksplisitas pengertian tersebut

---

<sup>15</sup> M. Irsan Arief, *Op.Cit*, hlm. 93.

dalam Hukum Pidana, maka dipergunakan pendekatan ekstensif berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Prof. Mr. H.A Demeersemen tentang kajian kajian "*De Autonomie van het Materiele Strafrecht*" (Otonomi dari hukum pidana materiil). Merujuk pada doktrin yang dikemukakan oleh Prof. Mr. H.A Demeersemen tersebut, pengertian menyalahgunakan wewenang dalam hukum pidana khususnya UU Tindak Pidana Korupsi mengandung pengertian yang harmoni dan relevan dengan pengertian penyalahgunaan wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan<sup>16</sup>

## **2. Ruang Lingkup Penyalahgunaan Wewenang**

Pasal 8 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa pejabat administrasi pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Pasal 10 ayat (1) huruf e, AUPB yang dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan meliputi asas, antara lain tidak menyalahgunakan kewenangan. Larangan menyalahgunakan kewenangan diatur dalam Pasal 17 sebagai berikut.

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- 2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

---

<sup>16</sup> Indriyanto Seno Adji, *Loc. Cit.*, hlm. 12-13.

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Rincian terhadap perbuatan menyalahgunakan wewenang dijabarkan dalam Pasal 18 UU Administrasi Pemerintahan, yakni:

1. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
  - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/ atau
  - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b 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.
3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

- a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
- b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Uraian ruang lingkup tentang penyalahgunaan wewenang di atas menunjukkan bahwa arti dan makna penyalahgunaan wewenang ditinjau dari aspek teori hukum, literatur umum, literatur hukum tetap berada dalam ruang yang termasuk dalam pembahasan hukum administrasi negara sehingga unsur menyalahgunakan wewenang karena jabatan atau kedudukan yang ada padanya dalam **hukum pidana atau UU Tindak Pidana Korupsi merujuk pada ketentuan pasal 17 dan Pasal 18 UU Administrasi Pemerintahan** yang sudah memberikan pengertian, ruang lingkup, kategori dan bentuk-bentuk perbuatan. dari penyalahgunaan wewenang, dan hal ini juga menguatkan dari sisi pembuktian yakni adanya sifat melawan hukum formal (melanggar ketentuan perundang-undangan).<sup>17</sup>

### **3. Tipologi Penyalahgunaan Wewenang**

Dalam hukum administrasi negara, terdapat beberapa tipologi atau jenis penyalahgunaan wewenang yang sering terjadi. Ini mencakup tindakan-tindakan yang melanggar prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan merugikan kepentingan publik.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 15.



Berikut adalah beberapa contoh umum dari tipologi penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara:<sup>18</sup>

1. Penyalahgunaan wewenang dalam tindakan pelayanan publik:  
Terjadi ketika pejabat administrasi negara tidak memberikan pelayanan publik secara adil, efektif, dan efisien kepada masyarakat. Ini bisa meliputi penundaan atau pengabaian dalam memberikan pelayanan, permintaan gratifikasi atau pungutan liar untuk memberikan pelayanan, atau perlakuan tidak setara kepada individu atau kelompok tertentu.
2. Penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa: Melibatkan tindakan yang tidak sah atau melanggar prosedur dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pejabat administrasi negara. Ini bisa termasuk manipulasi lelang atau tender, kolusi antara pejabat pemerintah dan pihak swasta, atau penyalahgunaan posisi untuk keuntungan pribadi dalam pengadaan.
3. Penyalahgunaan wewenang dalam penggunaan anggaran publik:  
Terjadi ketika pejabat administrasi negara menggunakan anggaran publik atau sumber daya keuangan negara untuk kepentingan pribadi atau merugikan kepentingan publik. Ini bisa mencakup penyalahgunaan dana, manipulasi anggaran, atau penggelapan uang publik.

---

<sup>18</sup> Asmayandi, *Loc.Cit*, hlm. 137.

4. Penyalahgunaan wewenang dalam pemutusan hubungan kerja:  
Melibatkan pejabat administrasi negara yang menyalahgunakan wewenangnya dalam melakukan pemutusan hubungan kerja dengan pegawai negeri atau karyawan. Ini bisa termasuk pemutusan hubungan kerja yang tidak adil, diskriminatif, atau tanpa alasan yang sah.
5. Penyalahgunaan wewenang dalam tindakan administrasi: Terjadi ketika pejabat administrasi negara menggunakan wewenangnya secara tidak adil atau tidak sah dalam mengambil keputusan administrasi, seperti penundaan atau penolakan untuk memberikan izin atau perizinan yang seharusnya diberikan.
6. Penyalahgunaan wewenang dalam proses pengambilan keputusan: Melibatkan tindakan pejabat administrasi negara yang tidak mempertimbangkan prinsip keadilan, objektivitas, dan kepentingan publik dalam proses pengambilan keputusan. Misalnya, mengabaikan pertimbangan fakta atau hukum yang relevan, atau mengambil keputusan yang bertentangan dengan kepentingan publik.

Selanjutnya Indriyanto Seno Adji membagi jenis jenis menyalahgunakan wewenang yang disimpulkan dari UU Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

- Memiliki kewenangan, tetapi menggunakan kewenangannya lain daripada Kewenangan yang ada. Hal ini memiliki makna yang sama dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a UU AP yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang berupa “diluar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan”;
- Tidak memiliki kewenangan, tetapi melakukan tindakan-tindakan seolah-olah memiliki kewenangan. Hal ini memiliki makna yang sama dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) huruf a UU AP yakni dikategorikan bertindak sewenang-wenang berupa "tanpa dasar kewenangan”;
- Melakukan perbuatan atau tindakan dengan menyalahgunakan prosedur untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini memiliki makna yang sama dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf c UU AP yakni kategori melampaui wewenang berupa "bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), terdapat beberapa tipologi atau jenis penyalahgunaan wewenang yang sering terjadi. UU Tipikor mengatur berbagai tindakan korupsi yang merugikan negara dan masyarakat. Berikut

adalah beberapa contoh dari tipologi penyalahgunaan wewenang dalam UU Tipikor:<sup>20</sup>

1. Korupsi yang menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan: terjadi ketika pejabat publik menggunakan wewenangnya untuk memperoleh keuntungan pribadi atau merugikan kepentingan negara atau merugikan keuangan negara yang diatur dalam Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001.
2. Suap: Terjadi ketika seseorang memberikan atau menerima hadiah, uang, atau keuntungan lainnya kepada pejabat publik dengan maksud untuk mempengaruhi tindakan atau keputusan yang merugikan kepentingan negara atau masyarakat umum yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001.
3. Gratifikasi: Melibatkan penerimaan hadiah, uang, atau keuntungan lainnya oleh pejabat publik sebagai imbalan atas tindakan atau keputusan yang merugikan kepentingan negara atau masyarakat umum. Gratifikasi dapat berupa uang, barang, jasa, atau fasilitas lainnya yang diatur dalam Pasal 12 B UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001.

---

<sup>20</sup> Khairunas, *Tiga Wujud Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi*, <https://iainptk.ac.id/tiga-wujud-penyalahgunaan-wewenang-dalam-hukum-administrasi/>, diakses pada tanggal 22 Mei 2023 Pukul 14.00 Wita.

#### 4. Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Penggunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan **larangan penyalahgunaan wewenang**, dengan demikian dapat dikatakan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang bagi Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan berfungsi sebagai "*instructie norm voor bestuur organ*" (norma pengarah bagi organ pemerintahan) bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan baik yang berkarakter wewenang terikat maupun yang berkarakter diskresi.<sup>21</sup>

Tidak saja sebagai *instructie voor bestuur organ* (norma pengarah bagi organ pemerintah), juga berfungsi sebagai alasan bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk menguji ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan dengan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara agar supaya Keputusan dan/atau Tindakan yang diambil tidak terdapat unsur penyalahgunaan Wewenang.<sup>22</sup>

Bagi Warga Masyarakat larangan penyalahgunaan wewenang dapat dipergunakan sebagai alasan untuk mengajukan gugatan

---

<sup>21</sup> Dani Elpah, *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan TIPIKOR Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, dalam Budi Suhariyanto, *Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi Antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 7 Nomor 2, Juli 2018, hlm. 45.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 46.

(*beroeps gronden*) terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dinyatakan supaya Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah tidak sah atau batal. Atas dasar adanya penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintahan Warga Masyarakat dan orang perorangan dapat mengajukan pengaduan kepada Ombudsman Republik Indonesia tentang adanya perilaku Maladministrasi.<sup>23</sup>

**Penyalahgunaan Wewenang bagi Pengadilan Tata Usaha Negara** dipergunakan sebagai alat uji (*toetsingsrecht*) dan dasar pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di dalam menggunakan Wewenangnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan baik dalam perkara yang diajukan secara *contentious* melalui acara pemeriksaan biasa, acara pemeriksaan cepat, dan yang diajukan secara voluntair dalam bentuk permohonan sebagaimana dimaksud di dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2015.<sup>24</sup>

**Apabila dilihat dari perspektif hukum pidana**, maka dalam penjelasan Pasal 3 Undang Undang Tipikor baik Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 maupun Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak diatur secara paradigmatik tentang latar belakang

---

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> *Ibid*

dijadikannya unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai bagian dari tindak pidana korupsi. hal ini mengingat kajian tentang wewenang atau kewenangan berikut yang terkait dengan topik-topik yang terkait dengan kewenangan misalnya penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang dan melampaui kewenangan sejatinya adalah kajian dari hukum administrasi negara.<sup>25</sup>

Sesungguhnya titik tekan kewenangan hukum pidana dalam hal penyalahgunaan kewenangan adalah terletak pada akibat dari penyalahgunaan tersebut yakni; adanya kerugian negara yang melahirkan tindakan melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Dalam menguji kewenangan yang dimiliki oleh pejabat yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan maka tolak ukurnya adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber kewenangan serta substansi diberikannya kewenangan tersebut kepada pejabat tertentu. Hal yang sama dengan menguji sebuah keputusan tata usaha negara, maka untuk menguji sah tidaknya sebuah keputusan TUN maka yang dijadikan batu uji adalah ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang penerbitan keputusan tersebut bukan pada orang (*persoon*) yang menerbitkan Surat Keputusan (SK) tersebut. Penilaian sah tidaknya suatu keputusan tata usaha negara dalam hukum administrasi dilakukan dengan penelaahan terhadap keterkaitan peraturan perundang-undangan (*gelede of*

---

<sup>25</sup> Nicken Sarwo Rini, *Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 18 Nomor 2, 2 Juni 2018, hlm. 265.

*getrampt normstelling*) atau norma berjenjang. Sementara dalam kajian hukum pidana pengujian terhadap ada tidaknya tindak pidana berdasarkan asas legalitas.<sup>26</sup>

Topik utama dari Pasal 3 UU Tipikor adalah Penyalahgunaan kewenangan yang dalam sehari-hari kajian tersebut terkait dengan jabatan dan kedudukan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Artinya ada korelasi antara jabatan dengan potensi tindak pidana. Suatu dakwaan tindak pidana yang dikaitkan dengan unsur/elemen "kewenangan" atau "jabatan" atau "kedudukan", maka dalam mempertimbangkannya tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara yang memberlakukan prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability jabatan*), yang harus dipisahkan dari prinsip pertanggungjawaban pribadi (*liability pribadi*) dalam hukum pidana.<sup>27</sup>

## **B. Landasan Teori**

### **1. Teori Tindakan Pemerintahan**

Tindakan pemerintahan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>28</sup> Di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 8 disebutkan Tindakan Administrasi

---

<sup>26</sup> Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 55.

<sup>27</sup> Nicken Sarwo Rini, *Op.Cit.*

<sup>28</sup> Anshory Ilyas Dkk, *Kontrak Publik*, Prenada Media, Jakarta, 2021, hlm. 82.



Pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>29</sup>

Beberapa ahli ada yang menggunakan istilah tindakan pemerintahan dan ada pula yang menggunakan istilah perbuatan pemerintahan namun sebagian besar ahli menggunakan istilah tindakan pemerintahan.<sup>30</sup> Menurut Wirjono Prodjodikoro, pemerintahan dapat dibagi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas seluruh fungsi kegiatan kenegaraan yaitu lembaga-lembaga kenegaraan yang diatur UUD 1945 maupun lembaga-lembaga yang diatur undang-undang. Pemerintahan dalam arti sempit adalah presiden/eksekutif. Pemerintahan dalam arti luas meliputi segala urusan yang dilakukan negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara, sedangkan arti sempit menjalankan tugas eksekutif saja. Menurut Romijn, perbuatan pemerintahan yang merupakan "*bestuurhandeling*" yaitu tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintahan. Menurut van Vollenhoven, perbuatan pemerintahan merupakan tindakan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang

---

<sup>29</sup> Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropli, *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2021, hlm. 87.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 90.

timbul tanpa menunggu perintah atasan dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.<sup>31</sup>

Tindakan pemerintahan dapat digolongkan sebagai berikut:<sup>32</sup>

a. Tindakan pemerintahan yang berdasarkan fakta (*feitelijke handelingen*); yaitu tindakan penguasa yang tidak mempunyai akibat hukum. Misal upacara membuka jembatan, jalan raya, meresmikan gedung-gedung monumen, peletakan batu pertama. Walikota mengundang masyarakat menghadiri upacara 17 Agustus. Presiden menghimbau masyarakat untuk hidup sederhana dan lain-lain yang dilakukan penguasa pemerintahan.

b. Tindakan pemerintahan yang berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*); adalah tindakan pemerintahan yang karena sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan hak dan kewajiban, yang dibagi dua golongan:

- Tindakan pemerintahan dalam lapangan hukum privat. Menurut Krobbe Kranenburg, Vegtig, Donner dan Hassh, pejabat administrasi dalam menjalankan tugasnya dalam hal tertentu dapat menggunakan hukum privat, umpama perbuatan sewa-menyewa, jual-beli tanah dan perjanjian-perjanjian lainnya.
- Tindakan pemerintahan dalam lapangan hukum publik.

Tindakan pemerintahan dalam lapangan hukum publik dibagi lagi menjadi:

---

<sup>31</sup> *Ibid*

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 90-91.

1. Tindakan hukum publik bersegi dua, yaitu adanya dua kehendak/kemauan yang terikat, misal dalam perjanjian/kontrak kerja.
2. Tindakan hukum publik bersegi satu, yaitu perbuatan yang dilakukan atas kehendak dari satu pihak yaitu perbuatan dari pemerintah sendiri.

Uraian di atas, sejalan dengan pemikiran E. Utrecht, bahwa dalam melaksanakan tugas administrasi, pemerintah melakukan tindakan dalam dua golongan besar yakni golongan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan golongan bukan perbuatan hukum (*feitelijke handelingen*). Berdasarkan kelaziman sistematik perbuatan hukum dibagi dua yakni hukum privat (sipil) dan hukum publik. Perbuatan hukum publik ada dua yaitu perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige publiek rechtelijke handeling*) dan perbuatan hukum yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handeling*). Perbuatan pemerintahan yang bersegi satu atau sepihak dibagi dua yaitu perbuatan pemerintahan dalam arti luas dan perbuatan pemerintahan dalam arti sempit.<sup>33</sup> Tindakan pemerintahan yang dimaksud adalah perbuatan hukum publik bersegi dua dibuat untuk menyelenggarakan hubungan antara pemerintah (provinsi dan kabupaten/kota) dan pengusaha atau masyarakat.

---

<sup>33</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Emas, 1986, hlm. 62.

Adapun ruang lingkup tindakan pemerintahan meliputi: aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas **kewenangan** yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). **Prosedur** berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat; asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat (*inspraak*); asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. **Substansi** bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenang wenang/legalitas ekstern) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/legalitas internal).<sup>34</sup>

## 2. Teori Kewenangan

Secara praktis Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*".<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Iskandar, *Keabsahan Tindak Pemerintahan*, <https://repository.unib.ac.id/7807/2/Artikel%20Iskandar%20FH%20Bengkulu.pdf>, Bengkulu, 2013, hlm. 3.

<sup>35</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 99.

Kewenangan dalam hukum publik adalah konsep inti dalam hukum negara dan administrasi. Dalam hukum ketatanegaraan kewenangan diartikan sebagai kekuatan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, otoritas berkaitan dengan supremasi hukum (*In the concept of public law, authority is a core concept in state and administrative law. In constitutional law, authority is described as legal power (rechtsmacht). So in the concept of public law, authority relates to the rule of law*).<sup>36</sup>

Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai diartikan sebagai “Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu”.<sup>37</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam

---

<sup>36</sup> Abd Razak Dkk, *Harmonization and Synchronization of Laws Related to Management Authority of Coastal Marine Areas*, Sch Int J Law Crime Justice Schlars Middle East Publishers, United Arab Emirates Journal homepage: <https://saudijournals.com/sijcj>, hlm. 128.

<sup>37</sup> Ridwan H.R, *Op.Cit.*

kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelf regelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.<sup>38</sup>

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.<sup>39</sup>

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan Kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 100.

<sup>39</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. 68.

tertulis maupun tidak tertulis, yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang berbunyi : *“Negara hukum adalah Negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab”*.<sup>40</sup>

### 3. **Konsep Penyalahgunaan Wewenang**

Pada dasarnya Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan kebijaksanaan tidak diperbolehkan bertentangan dengan asas- asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan sewenang-wenang. Selain itu juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Batasan supaya tidak terjadi penyalahgunaan diskresi adalah tindakan diskresi pemerintah harus berlandaskan asas itikad baik dan asas kebijaksanaan serta asas pemerintahan berdasarkan Hak Asasi Manusia. Ketiga asas hukum tersebut dalam konteks Indonesia merupakan representasi dari nilai-nilai Pancasila.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 69.

<sup>41</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 142.

Saat Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk tujuan dan maksud yang berbeda, tidak sesuai, atau bertentangan maksud diberikannya Wewenang menurut Peraturan Perundang-undangan dikatakan sebagai suatu “Penyalahgunaan Wewenang” yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah “*detournement de pouvoir*”, untuk hal ini Koentjoro Poerbopranoto menggunakan istilah “jangan mencampuradukkan wewenang” yang diterjemahkan dari “*principle of non misuse of competence*”. Istilah “tidak mencampuradukkan wewenang” dipergunakan pula oleh Lembaga Administrasi Negara. Rochmat Soemitro menggunakan istilah “penyalahgunaan wewenang oleh penguasa”.<sup>42</sup>

Dalam mengklasifikasi perbuatan melawan hukum terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang secara administratif oleh aparatur pemerintah, maka dapat dideskripsikan melalui 3 hal pokok yaitu:

#### A. Tindakan aparatur pemerintah yang melampaui wewenang

Secara sederhana penyalahgunaan wewenang terjadi karena adanya wewenang atau dengan istilah lain adanya kekuasaan (*power*). Penyalahgunaan wewenang berarti terdapat tindakan yang dilakukan oleh si pemegang wewenang di luar koridor kewenangannya dan hal tersebut mengakibatkan kerugian negara. Ketika terdapat kerugian negara akibat penyalahgunaan

---

<sup>42</sup> Rochmat Soemitro, *Rancangan Undang Peradilan Administrasi*, Jakarta: BPHN, 1978, hlm. 18.



kewenangan, maka dalam konteks hukum pidana masuk dalam kategori melawan hukum (*wederrechtelijkheid*).<sup>43</sup>

Dalam kurun waktu satu dekade pasal penyalahgunaan kewenangan tersebut melekat dan eksis dalam rezim hukum pidana yakni sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi. Namun sejatinya wacana atau kajian tentang wewenang atau kewenangan dalam sebuah tata pemerintahan merupakan domain hukum administrasi negara. Namun pada faktanya sejak tahun 1999 perumus UU di negeri ini menempatkan salah satu kajian hukum administrasi negara yakni wewenang dalam melaksanakan pemerintahan termasuk halnya ketika terjadi penyalahgunaan wewenang menjadi bagian dari tindak pidana, khususnya pidana korupsi.<sup>44</sup>

Apabila dilihat dari perspektif hukum pidana, maka dalam penjelasan Pasal 3 Undang Undang Tipikor baik Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 maupun Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak diatur secara paradigmatik tentang latar belakang dijadikannya unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai bagian dari tindak pidana korupsi, hal ini mengingat kajian tentang wewenang atau kewenangan berikut yang terkait dengan topik-topik yang terkait dengan kewenangan misalnya penyalahgunaan

---

<sup>43</sup> Nicken Sarwo Rini, *Loc.Cit*, hlm. 264-265.

<sup>44</sup> *Ibid*

wewenang, sewenang-wenang dan melampaui kewenangan sejatinya adalah kajian dari hukum administrasi negara.<sup>45</sup>

#### B. Mencampuradukkan wewenang

Kategori tindakan mencampuradukkan wewenang yang dilakukan oleh badan dan /atau pejabat pemerintah sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (2) UU AP yaitu apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

Dengan demikian apabila instansi pemerintah atau pejabat pemerintah atau alat administrasi negara diberi kekuasaan untuk memberikan keputusan tentang suatu kasus (masalah konkrit), maka keputusan yang dibuat tidak boleh digunakan untuk maksud-maksud lain terkecuali untuk maksud dan tujuan yang berhubungan dengan diberikan kekuasaan/wewenang tersebut.<sup>46</sup>

Memperhatikan hal tersebut, maka seorang pejabat TUN dikatakan mencampuradukkan wewenang dapat dikategorikan dalam 2 (dua) indikator yaitu: pertama, apabila dalam pelaksanaan wewenangnya tersebut menjangkau hal-hal di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; kedua, bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

---

<sup>45</sup> *Ibid*

<sup>46</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Palangkaraya: Laksbang Mediatama, 2009, hlm. 72.

Untuk indikator pertama agak mudah merumuskan dan mendefinisikannya mengingat setiap wewenang secara rigid dan sistematis telah diatur batas-batas cakupan bidang dan materi wewenang. Namun indikator yang kedua akan berpotensi menjadi multitafsir karena yang dijadikan acuan adalah hal-hal bersifat filosofis, yakni tujuan diberikannya wewenang tersebut. Apabila tujuan diberikan wewenang tertentu telah dirumuskan dan ditetapkan dalam sebuah ketentuan perundang-undangan, maka penerapan atau penafsiran tentang tujuan sebuah wewenang cenderung terhindar dari perdebatan konseptual. Hal tersebut akan berbeda apabila rumusan tujuan diberikannya wewenang telah tercantum dalam sebuah ketentuan perundang-undangan karena konteks tersebut tidak lagi menunjuk kepada pejabat TUN yang melanggar tujuan diberikannya wewenang, namun penyebutannya adalah dalam melaksanakan wewenangnya melanggar ketentuan perundang-undangan (yang mengatur soal tujuan diberikannya wewenang).<sup>47</sup>

### C. Bertindak sewenang-wenang

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c UU AP, apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau b. bertentangan

---

<sup>47</sup> Nicken Sarwo Rini, *Op.Cit*, hlm. 269.

dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Seorang pejabat yang bertindak tanpa dasar kewenangan maka disebut bertindak sewenang-wenang. Pun demikian halnya apabila seorang pejabat yang mengeluarkan keputusan yang bertentangan dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka pejabat tersebut dianggap bertindak sewenang-wenang.

Menurut Sjachran Basah "*abus de droit*" (tindakan sewenang-wenang), yaitu perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisasi). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.<sup>48</sup>

### **C. Kerangka Pikir Penelitian**

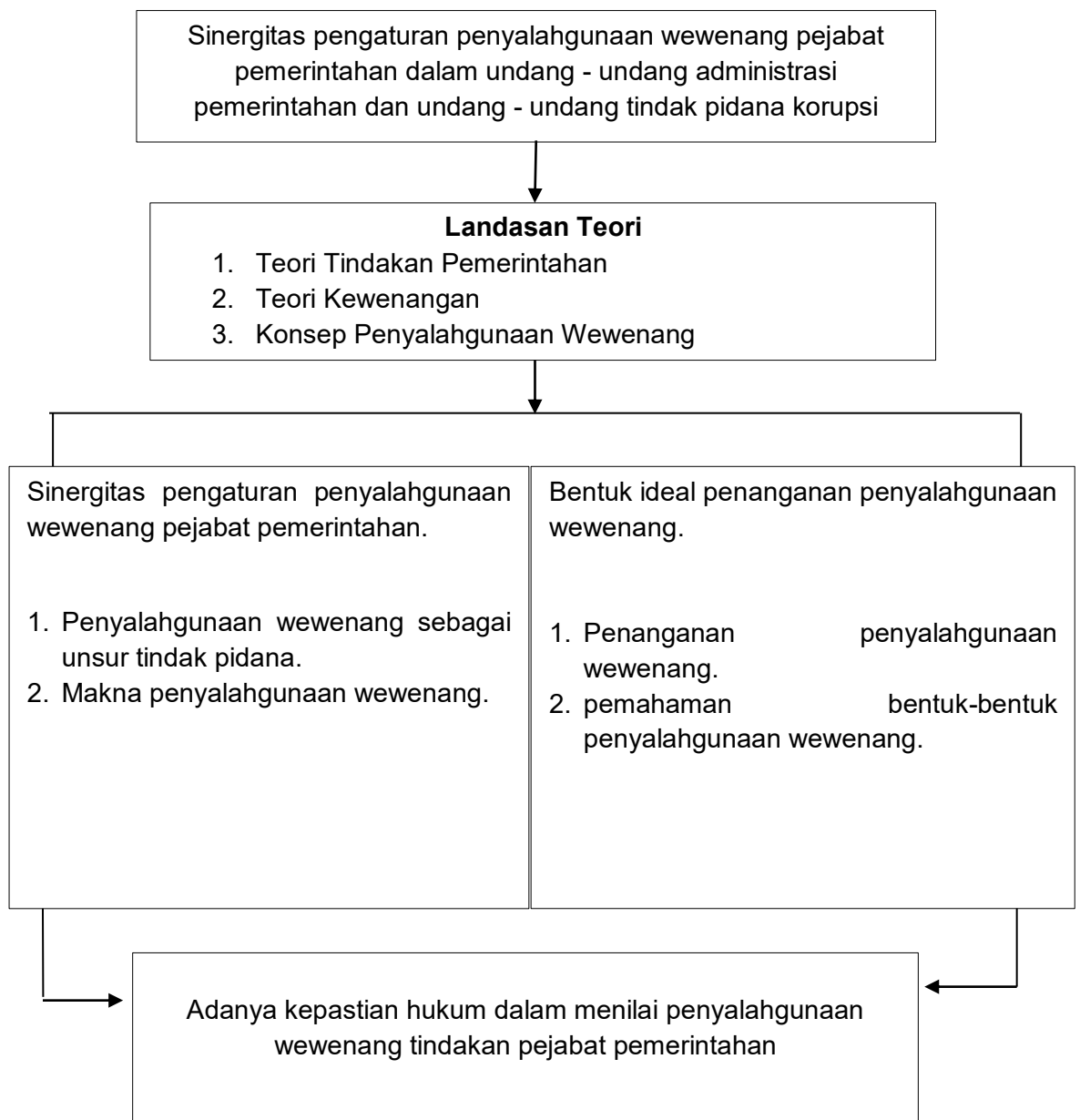
Penelitian ini berfokus pada dua variabel penelitian yakni: sinergitas pengaturan penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan dalam undang - undang administrasi pemerintahan dan undang - undang tindak pidana korupsi serta bentuk ideal dalam menilai penyalahgunaan wewenang tindakan

---

<sup>48</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985, hlm. 223.

pejabat pemerintahan yang mana penulis akan menggunakan metode penelitian normatif dalam mengurai permasalahan yang penulis bahas serta untuk menjawab permasalahan dalam rumusan masalah maka penulis menggunakan 3 teori yakni teori tindakan pemerintahan, teori kewenangan dan konsep penyalahgunaan wewenang.

#### D. Bagan Kerangka Pikir Penelitian



## E. Definisi Operasional

Ada beberapa istilah dalam penelitian ini yang dipandang perlu diberikan definisi operasional, antara lain:

1. Sinergitas adalah suatu bentuk dari sebuah proses atau interaksi yang menghasilkan suatu keseimbangan yang harmonis sehingga bisa menghasilkan sesuatu yang optimal.
2. Pengaturan adalah suatu kebijakan yang ditetapkan oleh suatu badan lembaga yang bertujuan agar ditaati dan dilaksanakan oleh anggota lembaga.
3. Pejabat pemerintahan adalah orang yang diangkat atau dipilih untuk memegang jabatan atau posisi tertentu dalam pemerintahan baik itu dalam kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif.
4. Penyalahgunaan wewenang merupakan tindakan pejabat yang melampaui batas atau menggunakan kekuasaan atau kewenangannya dengan cara yang melanggar hukum atau prinsip-prinsip administrasi pemerintahan.
5. Undang - Undang Administrasi Pemerintahan diatur dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

6. Undang - Undang Tindak Pidana Korupsi diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang – Undang ini ditujukan untuk untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.
7. Unsur tindak pidana merupakan komponen atau elemen-elemen yang harus ada dalam suatu perbuatan agar dapat dikategorikan sebagai suatu tindak pidana, atau dalam kata lain, unsur-unsur tersebut merupakan bagian integral dari suatu tindak pidana.
8. Penanganan adalah serangkaian tindakan atau prosedur hukum yang diambil untuk mengatasi suatu masalah baik dalam ranah hukum pidana maupun hukum administrasi negara.
9. Bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang yakni larangan melampaui Wewenang; larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.