

# MENATA POLA INTEGRASI SISTEM PENEGAKAN HUKUM KORUPSI DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI DAN PIDANA

Umar Dani

Hakim Yustisial Pada Pusat Strategi Kebijakan Hukum Dan Peradilan  
Mahkamah Agung Republik Indonesia  
oemardani@gmail.com

Diajukan: 15 Oktober 2025 | Diterima: 5 November 2025 | Diterbitkan: 10 Maret 2026

## Abstrak

Konotasi negatif pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN bermula dari isu sebagai wadah perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dari kriminalisasi kebijakan. Pengambilalihan otoritas penilaian aspek administrasi pada unsur tindak pidana korupsi dimaksudkan sebagai upaya *preum remedium*. Pola ini dianggap tidak sejalan dengan semangat pemberantasan korupsi, di tataran normatif konsep yang ditawarkan masih ambigu, terkesan istilah kriminalisasi kebijakan dihadirkan sebagai antitesis *discretion corruption*. Tulisan ini akan mengangkat dua permasalahan: *Pertama*, bagaimana hubungan antara hukum administrasi dan pidana dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang? *Kedua*, bagaimana pola integrasi antara pengujian di PTUN dan sistem peradilan pidana dalam perspektif *ius constituendum*? Tulisan merupakan jenis penelitian doktrinal, menggunakan analisis deskriptif-analitik. Hasil penelitian menunjukkan: *Pertama*, pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN dapat mendukung aktivitas penentuan penerapan delik dalam penegakan hukum korupsi. Tidak ada dualisme kewenangan penilaian penyalahgunaan wewenang, sepanjang kewenangan antar pengadilan digunakan sesuai substansi yang dipermasalahkan dan mengikuti asas-asas hukum yang berlaku. *Kedua*, pola integrasi dapat dilakukan melalui: (1) pemisahan kompetensi antar pengadilan dengan menyesuaikan bentuk pertanggungjawaban yang akan disasar; (2) untuk melegitimasi penilaian aspek administrasi pada tindak pidana korupsi, dapat membentuk wadah kolaborasi (*ad hoc*) antara hakim pidana dan hakim PTUN atau setidaknya hakim *ad hoc* direkrut dari ahli berlatar belakang hukum administrasi.

**Kata Kunci: Diskresi, Korupsi, Penyalahgunaan Wewenang.**

## Abstract

Negative connotation of the elemental judicial review of abuse of power in administrative court started from an issue as a legal protection for the government officials from the criminalization of policy. The takeover of the authority to assess administrative aspects of the elements of corruption is intended as a *preum remedium* effort. This pattern is considered inconsistent with the spirit of eradicating corruption, at the normative level the concept offered is still ambiguous, it seems like the term criminalization of policy is presented as an antithesis of discretionary corruption. This paper will raise two issues: First, how is the relationship



2025 Proceeding APHTN-HAN

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License

*between administrative law and criminal law in legitimate judicial review of abuse of power? Second, how is the integration pattern between judicial review in the administrative court and the criminal justice system from the perspective of ius constituendum? This paper is a type of doctrinal research, using descriptive-analytical analysis. The results of the study show: First, judicial review of abuse of authority in the administrative court can support the activity of determining the application of offenses in corruption law enforcement. There is no dualism of competence in judicial review of abuse of power, as long as the competence between courts is used according to the substance at issue and follows the applicable legal principles. Second. The integration pattern can be done by: (1) separation competition between the court by adjusting form of responsibility that will be targeted; (2) for legitimize administrative aspects rate on criminal act of corruption, can form a forum of collaboration (ad hoc) between the criminal judge and the administrative court judge or at least judge ad hoc that is recruit from an expert with administrative law background.*

**Keywords:** *Discretion, corruption, A buse of power.*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Transparency International Indonesia (TII) mengungkapkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2024 menempatkan Indonesia pada peringkat 99 dari 180 negara, data ini menunjukkan bahwa Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam melawan korupsi. IPK ini penting sebagai instrumen evaluasi kebijakan pemberantasan korupsi dalam rangka mengukur integritas aparat birokrasi maupun integritas penegak hukum serta mengukur efektifitas pola pemberantasan korupsi. Widoyoko selaku Sekretaris Jenderal TII, mengatakan “dalam konteks pemberantasan korupsi, upaya demokratisasi sesungguhnya adalah upaya untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Gerakan memberantas korupsi adalah gerakan meminta pertanggungjawaban dari para pemangku kuasa”<sup>1</sup>.

Istilah korupsi berkaitan erat dengan penggunaan kekuasaan karena korupsi itu sendiri hakikatnya dilakukan oleh orang yang punya wewenang. Penggunaan wewenang dan korupsi sering bersinggungan di area diskresi atau kebijakan. Pengakuan eksistensi diskresi sebagai suatu yang tidak dapat dinilai nampaknya mengalami pergeseran, namun tidak selalu konsisten. Pada titik ini, variasi penilaian hakim tidak dapat dielakkan terutama dalam mengidentifikasi korupsi dari aspek diskresi.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999) menggunakan istilah 'menyalahgunakan wewenang' sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi. Penggunaan frasa ini memantik perdebatan ke dalam dua kutub yang agak bertentangan. Menurut Indriyanto Seno Adji, diskresi (*beleid*) itu bukan ranah penilaian hukum pidana. Meskipun kebijakan terjadi suatu penyimpangan, baik *detournement de pouvoir*

---

<sup>1</sup> Transparency International Indonesia, *Indeks Persepsi Korupsi 2024: “Korupsi, Demokrasi, Dan Krisis Lingkungan”*, ti.or.id, 11 Februari 2025, <https://ti.or.id/indeks-persepsi-korupsi-2024-korupsi-demokrasi-dan-krisis-lingkungan/>

(penyalahgunaan wewenang) atau *abus de droit* (sewenang-wenang). Filosofi pertama dari ketentuan ini adalah dihindarinya suatu kriminalisasi kebijakan yang sebenarnya menjadi ranah hukum administrasi negara<sup>2</sup>.

Sebelum tahun 2014, politik hukum meletakkan pondasi dasar pencegahan korupsi melalui pendekatan pidana *an sich*. Pola ini memicu kontroversi di kalangan ahli hukum, betapa tidak, agresifitas pemberantasan korupsi mengupas sampai kepada kebijakan pemerintah. Tidak jarang pejabat pemerintahan mengalami keraguan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, adanya kekhawatiran dipersepsikan oleh penegak hukum sebagai kebijakan yang koruptif. Dalam praktik banyak anggaran tidak terserap secara maksimal sehingga muncul kesan adanya ketidakselarasan antara penegakan hukum korupsi dan jalannya roda pemerintahan.

Pada tahun 2015, Jusuf Kalla selaku wakil presiden menegaskan bahwa seorang kepala daerah tidak bisa dipidana karena sebuah kebijakan. Ia mengatakan dalam bidang ekonomi sangat banyak kebijakan yang harus diambil. Banyak kepala daerah yang takut mengambil kebijakan karena momok akan tersangkut kasus korupsi<sup>3</sup>. Jauh sebelumnya, argumentasi tentang kriminalisasi jabatan sering digaungkan di kalangan praktisi dan pemerintah memicu lahirnya konsep perlindungan hukum pejabat yang diaktualisasi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014).

UU No. 30 Tahun 2014 menghadirkan konsep penyalahgunaan wewenang sebagai antitesis istilah menyalahgunakan wewenang pada tindak pidana korupsi. Konsep ini memberi ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mendapat perlindungan atas keputusan atau tindakan yang dibuatnya. Karena sebelumnya, seorang pejabat yang diduga menyalahgunakan wewenang (terutama terkait korupsi) ditetapkan sebagai tersangka langsung diperiksa di peradilan umum<sup>4</sup>.

Secara bertahap, pembentuk undang-undang sudah merancang instrumen perlindungan hukum pejabat dalam peraturan sektoral, misalnya Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang intinya aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan. Kemudian, pada Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional menekankan kepada kepolisian dan kejaksaan untuk mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan UU No. 30 Tahun 2014 sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional.

---

<sup>2</sup> Indriyanto Seno Adji. Korupsi: Kriminalisasi Kebijakan Aparatur Negara? Makalah disampaikan Pada Diskusi Panel dengan Topik "Kebijakan Aparatur Negara & Pertanggungjawaban Pidana", Pada Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia di Hotel Grand Preanger, 12 Desember 2010.

<sup>3</sup> Jusuf Kalla. *Kebijakan Tak Boleh Diadili, Tapi Kalau Korupsi Harus Dihukum*. DetikNews, 23 Juli 2015, <https://news.detik.com/berita/d-2973864/jk-kebijakan-tak-boleh-diadili-tapi-kalau-korupsi-harus-dihukum>.

<sup>4</sup> Muhammad Yasin, dkk. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Indonesia - Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017, h.107.

Sayangnya, kewenangan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk pertama kali dicerai skandal suap<sup>5</sup>. Momen ini otomatis menggiring stigma negatif yang diarahkan kepada fungsi PTUN. Bahkan di kalangan ikatan hakim Indonesia (IKAHI) ikut merasa khawatir. Terselip pertanyaan, jika pengujian penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh PTUN apakah hal tersebut justru akan menguatkan ataukah sebaliknya melemahkan upaya pemberantasan korupsi, ada kekhawatiran publik bahwa PTUN akan menjadi tempat persembunyian koruptor<sup>6</sup>. Paralel dengan itu, Hatta Ali selaku Ketua Mahkamah Agung (MA) menyampaikan akibat dualisme tersebut, *pertama*, terhadap perkara yang sama, dalam hal ini penyalahgunaan wewenang, tetapi penyelesaiannya dilakukan oleh dua ranah hukum publik yang berbeda cabang keilmuannya, konsekuensinya, tentu dapat menghasilkan putusan yang berbeda. *Kedua*, adanya dikotomi tersebut menimbulkan kesulitan dalam mencapai suatu kebenaran (*the objectivity*) yang komprehensif<sup>7</sup>.

Secara leksikal bahasa yang disampaikan di atas menunjukkan adanya pesimisme di internal MA sebagai lembaga yang diamanahkan untuk itu. Di pihak lain, tidak ada dorongan dari pemerintah untuk mempertegas kewenangan PTUN, padahal Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 masih membuka peluang pemerintah untuk mengatur lebih lanjut maksud dan tujuan serta ruang lingkup unsur penyalahgunaan wewenang serta hubungan timbal baliknya dengan tindak pidana korupsi. Di tataran teknis MA membuat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma No. 4 Tahun 2015). Perma ini menjadi cikal bakal mati surinya penegakan hukum pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. Kewenangan PTUN dibatasi frasa "sebelum adanya proses pidana".

Belum ditemukan pondasi fikir yang kuat untuk mendukung argumen bahwa sistem PTUN berkontribusi positif dalam penegakan tindak pidana korupsi. Konsep penyalahgunaan wewenang terkesan muncul secara tiba-tiba (*suddenly appeared*), adalah wajar dia tidak mampu mempertahankan eksistensinya ditengah gempuran logika yang menganggap keberadaannya bernuansa negatif, bahkan logika yang dibangun terbilang lebih masuk akal.

Secara umum, penegakan hukum administrasi di Indonesia belum mendapat posisi yang ideal sebagai cabang hukum yang mandiri. Penegasian penegakan hukum administrasi secara klise dianggap tidak menyelesaikan masalah yang substansial. Sementara, di Prancis permasalahan hukum administrasi sudah mulai ditingkatkan melalui pendekatan penyelesaian masalah (*problem-solving*) yang disebut sebagai *juge d'application des peines* (JAP). Yurisprudensi Conseil d'Etat telah mengadopsi beberapa

<sup>5</sup> Penanganan perkara pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN dalam perkara Nomor 25/G/2015/PTUN.MDN perihal permohonan Ahmad Fuad Lubis, 7 Juli 2015 hakim dan pengacara yang menangani kasus tersebut terjerat kasus suap.

<sup>6</sup> Pimpinan Pusat IKAHI, *Term Of Reference (TOR) Seminar Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Menguatkan Atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi*, dalam Dani Elpah, *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN Dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, (Jakarta: Balitbang Diklat Kumdil MA-RI, 2016), h.10.

<sup>7</sup> Hatta Ali. Sambutan Seminar IKAHI Dalam Rangka HUT IKAHI ke-62 Tahun 2015, dalam Dani Elpah. *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan*, h.10.

masalah hukum ke posisi yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah dan bukan sekedar menyelesaikan sengketa<sup>8</sup>.

Tulisan ini difokuskan pada upaya memahami tujuan awal (*original intent*) kewenangan PTUN untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang. Bagaimanapun, peraturan perundang-undangan adalah wujud keinginan bangsa dan respon atas realita yang terjadi dalam masyarakat, dia harus dijaga dan ditaati. Tulisan ini tidak mencoba membahas hukum mana yang lebih kuat tetapi mengulas bagaimana mendudukan hukum ke porsinya masing-masing, sehingga pertentangan dapat didamaikan tanpa meruntuhkan kesahihan definisi dan karakteristik satu sama lain.

## B. Rumusan Masalah

Bagaimana hubungan antara hukum administrasi dan pidana dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang? Bagaimana pola integrasi antara pengujian di PTUN dan sistem peradilan pidana dalam perspektif *ius constituendum*?

## C. Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan jenis penilitain doktrinal dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Data-data yang akan digunakan dikumpulkan berdasarkan tema utama yaitu korupsi dan pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN. Analisis menggunakan metode deskriptif-analitik dengan langkah-langkah: *pertama*, menggambarkan fenomena penegakan hukum atas tindak pidana korupsi; *kedua*, mengidentifikasi hubungan antara pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dengan pola pencegahan korupsi.

Untuk menjawab permasalahan yang telah ditetapkan, data-data yang relevan akan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan, doktrin, dan prinsip hukum. Kesemuanya diarahkan untuk mengenali korelasi pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN dengan korupsi, terutama korupsi yang berkaitan dengan diskresi dan untuk mengetahui kelemahan hukum administrasi dalam rangka pencegahan korupsi.

## II. PEMBAHASAN

### A. Batasan Kewenangan, Penyalahgunaan Wewenang Dan Diskresi

Istilah wewenang merupakan konsep inti dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi itu sendiri adalah wewenang pemerintah (*bestuur bevoegheid*)<sup>9</sup>. Beberapa ahli membedakan pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan digunakan dalam arti kekuasaan formal yaitu kekuasaan yang diberi oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian (*onderdeel*) tertentu saja

<sup>8</sup> Caroline Expert-Foulquier. "Is French Administrative Justice a Problem-Solving Justice?", *Utrecht Law Review*, Volume 14, Issue 3, 2018, h.44, <http://doi.org/10.18352/ulr.470>.

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), h.10.

dalam kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechten bevoegdheden*)<sup>10</sup>. UU No. 30 Tahun 2014 mendefinisikan wewenang sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>11</sup>. Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik<sup>12</sup>. Bedanya, wewenang merupakan bentuk "hak" mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara kewenangan dalam pengertian yang luas yaitu "kekuasaan" bertindak dalam ranah hukum publik.

Apapun makna yang disematkan pada istilah wewenang dan kewenangan, yang jelas keduanya menunjukkan kepada adanya peraturan perundang-undangan yang memberi legitimasi untuk membuat keputusan dan/atau tindakan dalam kapasitasnya selaku pejabat pemerintahan. Ukuran berwenang atau tidak disandarkan pada peraturan yang secara tegas memperbolehkan atau melarang.

Konsep wewenang berhubungan erat dengan diskresi. Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 mendefinisikan diskresi sebagai 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. Pengertian diskresi ini hampir mirip dengan pendapat Michiels yang menyatakan munculnya diskresi karena, *pertama*: ketiadaan undang-undang yang mengatur urusan tertentu yang dihadapi organ pemerintah (*leemten in het recht*); *Kedua*, telah ada undang-undangnya tetapi memuat norma yang samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*), dan adanya pilihan (*choice*)<sup>13</sup>. Kepada pemerintah diberikan diskresi untuk mengambil kebijakan dengan cara menjelaskan norma undang-undang yang samar, menentukan fakta-fakta, melakukan interpretasi, mengambil pilihan, dan mempertimbangkan berbagai kepentingan atas pelayanan publik.

Sehubungan pengertian wewenang yang dikususkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, menurut penulis, persinggungan diskresi dan korupsi lebih kepada penyimpangan penggunaan wewenang/hak bukan dalam kapasitas penggunaan kewenangan/kekuasaan di tataran *trias politica*. Wujud diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat bervariasi, misalnya diskresi dalam bentuk peraturan, diskresi dalam bentuk keputusan dan diskresi dalam bentuk tindakan.

Mekanisme pengujian peraturan dan keputusan terpecah di dua kompetensi pengadilan. Pengujian peraturan melalui *judicial review* ke MA, dan pengujian keabsahan keputusan dan tindakan melalui gugatan ke PTUN. MA pada dasarnya mengadopsi ajaran pemisahan kekuasaan, dimana diskresi dianggap suatu hal yang

<sup>10</sup> Syafrudin, dalam Dani Elfah. *Pengkajian Titik Singgung*, 22.

<sup>11</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>13</sup> Lihat F.C.M.A. Michiels. *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*, (Deventer: Kluwer, 2003), h.106.

tidak dapat diuji<sup>14</sup>, namun dalam hal tertentu, tidak jarang MA mengabulkan uji meteril peraturan yang bersifat diskresi<sup>15</sup>. Di pihak lain, pengujian diskresi dalam bentuk keputusan di PTUN mengacu pada keterpenuhan syarat sebuah keputusan, diantaranya harus bersifat konkret, individual dan final. Dari dua tipe diskresi yang diperkenalkan Micheils, PTUN cenderung berwenang menguji dikresi tipe kedua, yaitu telah ada undang-undangnya tetapi memberi pilihan, lazimnya ditandai dengan kata "dapat". Diskresi murni yang tidak bersumber dari peraturan perundang-undangan otomatis kontradiktif dengan pengertian keputusan itu sendiri<sup>16</sup>. Sangat problematis pengujian legalitas (*rechtmatigheid*) diskresi tipe ini, mengingat secara konseptual diskresi ditujukan untuk menambal disfungsi peraturan perundang-undangan dalam menjawab kebutuhan masyarakat<sup>17</sup>.

Pembahasan di atas, di luar cakupan pengujian diskresi dalam pengertian penyalahgunaan wewenang. Dalam literatur *common law* terdapat perbedaan antara *beyond the power* dan *abuse of power*. Namun demikian, keduanya masuk lingkup *ultra vires*. Menurut David Stott *ultra vires* dapat dibagi ke dalam tiga klasifikasi, yakni: (a) *Substantive ultra vires*, (yaitu melakukan hal yang salah/*doing the wrong thing*); (b) *Procedural ultra vires*, (yaitu melakukan sesuatu dengan cara yang salah/*doing something in the wrong way*); (c) *Abuse of power*, (bertindak tidak wajar/*acting unreasonably*)<sup>18</sup>. Di Prancis dikenal istilah *incompetence* (ketidak wenangan) dan *deteurment de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang)<sup>19</sup>.

Di Indonesia, pada dasarnya penyalahgunaan wewenang masuk bagian asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang difungsikan terbatas untuk membatalkan keputusan. UU No. 30 Tahun 2014 memperkenalkan konsep larangan

---

<sup>14</sup> Lihat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2014, pada Rumusan Kamar Tata Usaha Negara Poin. 5 menyatakan "*objek hak uji materiil adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Peraturan kebijakan (beleidsregel) tidak dapat diuji oleh hakim*".

<sup>15</sup> Misalnya, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan yang objek uji metril berupa Surat Edaran, antara lain: (1) SE Dirjen Mineral Batubara Dan Panas Bumi No. 03.E/31/DJB/2009; (2) SE Dirjen Pendidikan Islam No. Dj. I/PP.00.9/973/2009; (3) SE KPU No. 649/15/VII/2007, dan; (4) SE Dirjen Pajak No. SE-118/PJ/2009. Selanjutnya lihat Eduard Awang Maha Putra. "Konsep Ideal Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Di Indonesia: Ideal Concept of Policy Regulation Testing (Beleidsregel) in Indonesia", *Wijaya Putra Law Review*, Vol. 3 No. 1, April 2024, h.7-8, DOI: <https://doi.org/10.38156/wplr.v3i1.179>.

<sup>16</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dianggap keputusan manakala diterbitkan "berdasarkan peraturan perundang-undangan". Sementara diskresi murni justru tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan.

<sup>17</sup> A. Muh. Agil Mahasin. "Purifikasi Konsep Diskresi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja (Purification Of The Concept Of Discretion In The Job Creation Law)", *Jurnal Rechtsvinding*, Vo. 13, No. 1, April 2024, h.86 (83-98), <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/viewFile/1606/350>.

<sup>18</sup> David Stott dan Alexandra Felix. *Principles of Administration Law*, (London: Cavendish Publishing limited, 1997), h.79.

<sup>19</sup> L. Neville Brown dan John S. Bell. *French Administrative Law*, Fifth Edition, (Oxford New York: Oxford University Press, 2003), h.240-245.

penyalahgunaan wewenang yang dibedakan dari konsep batasan kewenangan<sup>20</sup>. Sayangnya, undang-undang tidak mendefinisikan penyalahgunaan wewenang secara mandiri<sup>21</sup> ia hanya dapat dikenal dari klasifikasi, unsur-unsur dan akibatnya<sup>22</sup>.

Di pihak lain, konsep menyalahgunakan wewenang dalam UU No. 31 Tahun 1999 tidak ditemukan secara *expressif verbis*, hal ini diakui oleh Indrianto Seno Adji, beliau mengatakan pengertian "menyalahgunakan wewenang" dalam hukum pidana tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya<sup>23</sup>. Pusat penerangan dan hukum Kejaksaan Agung memberi pengertian tentang unsur menyalahgunakan wewenang kepada tiga hal yaitu: *pertama*, melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan; *kedua*, memiliki maksud yang menyimpang walaupun perbuatan sudah sesuai dengan peraturan; *ketiga*, berpotensi merugikan negara<sup>24</sup>.

Penyerapan istilah (terminologi) hukum untuk dipakai pada hukum lain bukan hal yang dilarang sepanjang penggunaannya tetap linear dengan pengertian aslinya. Putusan MA Nomor 1340K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992, setidaknya memberi gambaran bahwa tidak terdapat definisi menyalahgunakan wewenang versi pidana. Dalam hal ini, hakim pidana mengambil alih pengertian yang ada di dalam Pasal 53 ayat (2) sub b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu telah menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (*detournement de pouvoir*). Kaidah hukum putusan ini sering dijadikan rujukan putusan-putusan berikutnya baik dinyatakan langsung maupun tersirat menuju ke istilah demikian.

Putusan MA Nomor 1340K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992 menunjukkan pada ketaatan asas, hakim mampu menyelaraskan antar disiplin hukum dengan penalaran yang logis sistematis. Pendapat ini secara tidak langsung mematahkan argumen yang bersandar pada ajaran HA Demeersemen tentang *autonomie van het materiele strafrecht* (otonomi dari hukum pidana material), dengan anggapan hakim peradilan umum mempunyai kebebasan untuk mengartikan penyalahgunaan

---

<sup>20</sup> Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menetapkan batasan kewenangan adalah: (a) masa atau tenggang waktu Wewenang; (b) wilayah atau daerah berlakunya Wewenang; dan (c) cakupan bidang atau materi Wewenang.

<sup>21</sup> Bob Humisar Simbolon. "Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Dharmasiswa, Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, Vol. 2, No. 2, Juni 2022, h.882, <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss2/26>.

<sup>22</sup> Unsur-unsur penyalahgunaan wewenang dibedakan ke dalam tiga kategori utama, yaitu: melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan bertindak sewenang-wenang. Selanjutnya lihat Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>23</sup> Indriyanto Seno Adji. *Korupsi dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Diadit Media, 2009), h.12.

<sup>24</sup> Revata Vappa Lazuardi dan Luthfie Arya Deanova. "Unsur Menyalahgunakan Wewenang dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana*, Vol. 1 No. 3 September 2024, hlm.164, DOI: <https://doi.org/10.62383/referendum.v1i3.159>

wewenang<sup>25</sup>. Sampai saat ini belum ditemukan definisi menyalahgunakan wewenang dalam persfektif pidana yang dapat diterima secara umum<sup>26</sup>.

Untuk menjaga liarnya teori dan interpretasi penyalahgunaan wewenang, merupakan suatu keharusan merujuk pada definisi yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyalahgunaan wewenang, tidak boleh ada dua definisi atas terminologi hukum yang sama, satu definisi harus menjadi patokan untuk dapat diterjemahkan ke dalam persoalan konkret meskipun berada pada lintas bidang hukum.

## B. Pola Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang

### 1. Tanggung jawab administrasi

Teori tanggung jawab dalam konteks hukum administrasi lebih kepada penentuan subjek yang dapat dimintai kewajiban menanggung risiko atas kerugian baik dalam bentuk uang, materi atau pemulihan keadaan. Teori *fautes personalles* menekankan penggantian kerugian dibebankan kepada pejabat (pribadi), teori *fautes de services* menekankan penggantian kerugian dibebankan pada jabatan (instansi)<sup>27</sup>. Kranenburg & Vegting mengatakan tanggung jawab institusi manakala terdapat kesalahan objektif, tanggung jawab pribadi manakala terdapat kesalahan subjektif<sup>28</sup>. F.R Bothlingk mengatakan tanggung jawab pribadi ketika melakukan tindakan dengan cara yang secara moral tercela, bertindak dengan itikad buruk atau lalai serta sembrono yang disebutnya sebagai menyalahgunakan situasi<sup>29</sup>. Dari klasifikasi tersebut, Ridwan mengatakan pejabat selaku fungsionaris jabatan dapat dikenai tanggungjawab pribadi, baik pidana atau perdata, jika ia melakukan maladministrasi<sup>30</sup>.

Konsep pertanggungjawaban dalam UU No. 30 Tahun 2014 dapat dibedakan ke dalam dua bentuk: *pertama*, pertanggungjawaban atas keabsahan keputusan dari sisi "batasan kewenangan", pengujian inilah yang lazim digunakan sebagai alat ukur keabsahan keputusan pada aspek kewenangan untuk sengketa biasa. Kesalahan

---

<sup>25</sup> Lilik Mulyadi, *Titik Singgung Mengadili Menyalahgunakan Wewenang Pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Ddan Pengadilan Tata Usaha Negara: Perspektif Teoritis, Normatif, Doktrina dan Praktik*, (Jakarta: Kneccana, 2023), h.229-230.

<sup>26</sup> Arma Dewi dalam penelitiannya menyatakan delik "secara melawan hukum" dalam tindak pidana korupsi memiliki sifat melawan hukum secara materiel dan formil. Sedangkan terhadap delik "penyalahgunaan wewenang" tidak ada penjelasan sama sekali. Sehingga tidak ada ukuran yang pasti dalam hukum pidana terutama hukum pemberantasan tindak pidana korupsi yang dapat digunakan untuk menentukan dan menilai telah terjadinya suatu penyalahgunaan wewenang oleh aparaturnegara/pejabat tata usaha negara. Kekosongan norma ini pada akhirnya mengembalikan penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang kepada doktrin dan ajaran dalam hukum administrasi negara. Lihat, Arma Dewi, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Vol 1 No. 1 Tahun 2019, h.6-7.

<sup>27</sup> Kranenburg & Vegting, dalam Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h.365.

<sup>28</sup> Ridwan. *Tiga Dimensi Hukum Adminitrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2009), h.53.

<sup>29</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Adminitrasi*, 53-54

<sup>30</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Adminitrasi*, 54.

selalu diletakkan kepada kesalahan objektif, sasaran gugatan adalah pembatalan keputusan. *Kedua*, pertanggungjawaban atas keabsahan keputusan dari sisi "penyalahgunaan wewenang" yang berujung pada kesalahan subjektif dapat menimbulkan konsekuensi pidana. Kesalahan subjektif yang menimbulkan kerugian negara dapat diidentifikasi sebagai perilaku koruptif, sementara kesalahan subjektif yang tidak menimbulkan kerugian negara tetapi merugikan pihak lain (maladministrasi) dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana selain korupsi.

Dalam praktik memang susah menarik garis demarkasi antara keputusan melanggar "batasan kewenangan" dan keputusan mengandung unsur "penyalahgunaan wewenang", keduanya sama-sama dalam kapasitas tidak berwenang. Perbedaan keduanya dapat dikenal dari bentuk sengketa, gugatan biasa atau permohonan pengujian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang.

## 2. Tanggung jawab pidana

Menurut Hikmahanto Juwana pengambil kebijakan dapat dipidana bila dalam proses pengambilan kebijakan terdapat perilaku koruptif. Perilaku koruptif yang dimaksud di sini ialah perilaku yang dapat memberi keuntungan bagi pribadinya sendiri, orang lain, atau korporasi dari pengambilan kebijakan. Pembuktian perbuatan koruptif harus dilihat dari niat jahat dan perbuatan jahat. Bila terdapat niat dan perbuatan jahat, hukum dan sanksi pidana harus ditegakkan. Akan tetapi, bila kebijakan yang diambil ternyata salah, bahkan bila dapat dibuktikan telah merugikan keuangan negara tapi tidak ada perilaku koruptif, tidak sepatutnya diproses dan dihukum secara pidana. Intinya penekanan lebih kepada perilaku koruptif bukan kepada kerugian negara, sebab kerugian negara bisa terjadi tidak semata karena perilaku koruptif. Kerugian negara bisa timbul karena masalah perdata, seperti wanprestasi, atau kebijakan administrasi negara<sup>31</sup>.

Denny Indrayana menyatakan modus baru dalam korupsi adalah *discretion corruption*, diskresi seperti ini harus dipertanggungjawabkan secara pidana apabila memenuhi unsur menguntungkan diri sendiri dengan cara melawan hukum, biasanya pula diskresi semacam ini bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi<sup>32</sup>. Senada dengan itu, Indonesia Corruption Watch (ICW) menyatakan salah satu tipe korupsi adalah *discretionary corruption* (korupsi yang dilakukan karena ada kebebasan dalam menentukan kebijakan). ICW menyampaikan ada tiga parameter secara kumulatif untuk menjustifikasi apakah suatu kebijakan telah memasuki ranah hukum pidana. *Pertama*, jika suatu kebijakan dijadikan pintu masuk untuk melakukan suatu kejahatan. *Kedua*, ada aji mumpung (*moral hazard*) dalam pengambilan kebijakan. *Ketiga*, kebijakan itu melanggar peraturan<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Hikmahanto Juwana. *Patutkah Pengambil Kebijakan Dipidana?* Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 26 Maret 2014, <https://law.ui.ac.id/patutkah-pengambil-kebijakan-dipidana-2/>.

<sup>32</sup> Denny Indrayana. *Pelaku Korupsi Sering Berlindung Di Balik Kebijakan*, *Hukum Online*, 25 Januari 2028, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pelaku-korupsi-sering-berlindung-di-balik-kebijakan-hol18419/?page=1>.

<sup>33</sup> Indonesia Corruption Watch. *Mengadili Kebijakan*, *antikorupsi.org*, 2 Februari 2010, <https://antikorupsi.org/id/article/mengadili-kebijakan>.

### C. Orientasi Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Merujuk Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014, konsep dasar pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN diarahkan kepada pengembalian kerugian keuangan negara. Asumsinya, ketika uang negara sudah dikembalikan maka unsur merugikan keuangan negara sudah tidak terpenuhi sehingga dapat menghentikan proses pidana. Kondisi ini bertolak belakang dengan konsep pemberantasan tindak pidana korupsi. Pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 menegaskan pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana.

Pendekatan yang digunakan pada sistem PTUN berorientasi pada paradigma praktis atau pemulihan keuangan negara *an sich*. Kelemahan sistem administrasi adalah tidak menekankan kepada efek jera bagi si pejabat. Sistem di PTUN tidak menjelaskan lebih lanjut hubungan antara adanya unsur penyalahgunaan wewenang dengan sanksi terhadap jabatan si pelaku, juga tidak menjelaskan korelasi dengan pidana<sup>34</sup>. Di sisi lain, sistem peradilan pidana tidak terhubung dengan konsep di PTUN. Pendekatan pemberantasan tindak pidana korupsi lebih kepada paradigma futuristik dengan semangat penghukuman sekaligus berdimensi pemulihan kerugian negara. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) misalnya tidak hanya berfokus pada penegakan hukum, tetapi mengoptimalkan pengembalian aset negara. Selama tahun 2024 KPK berhasil melakukan optimalisasi aset rampasan tindak pidana korupsi hingga Rp303,2 miliar<sup>35</sup>.

Titik singgung antara PTUN dan tindak pidana korupsi juga berada pada aspek pengembalian kerugian negara<sup>36</sup>. Ada dua penyebab kerugian negara, yaitu akibat sengaja dan lalai. Dalam konteks ini, Hadjon menyatakan penyalahgunaan wewenang melibatkan 3 (tiga) unsur utama, yaitu: (1) *met opzet* (dengan sengaja); (2) mengalihkan tujuan wewenang; dan (3) ada *interest* pribadi yang negatif. Penyalahgunaan wewenang otomatis masuk kategori kesengajaan bukan kelalaian, yaitu dengan sengaja mengalihkan tujuan wewenang sehingga menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang tersebut. Tindakan mengalihkan tujuan wewenang dilandasi kepentingan pribadi, misalnya untuk memperoleh keuntungan pribadi atau untuk orang lain<sup>37</sup>. Sementara faktor lalai, terdapat perbedaan antara hukum administrasi dan pidana. Dalam perspektif pidana kelalaian tidak menghapus delik

---

<sup>34</sup> Pengembalian keuangan negara sudah merupakan suatu bentuk sanksi administrasi, ia tidak sampai mengancam eksistensi jabatan, inilah salah satu titik lemah hukum administrasi dalam kapasitas penindakan tindak pidana korupsi.

<sup>35</sup> Laporan Tahunan KPK 2024. *Sinambung Misi Di Tengah Transisi*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2024), h.271-274.

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan: "Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai".

<sup>37</sup> A'an Effendi. "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi: Kajian Putusan Nomor 977 K/Pid/2004", *Jurnal Yudisial*, Vol. 12 No. 3 Desember 2019, h.335, <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i3.380>

pidana, namun dapat menjadi faktor meringankan. Dalam perspektif administrasi kelalaian merupakan bentuk kesalahan yang tidak selalu merupakan tindak pidana.

Sasaran penilaian hukum administrasi dan hukum pidana tidak dapat dipaksakan sama ataupun diperdebatkan, dia bekerja pada ranahnya masing-masing. Hukum administrasi lebih berorientasi kepada penilaian hulu menyangkut ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sasarannya adalah pemulihan dan pembebanan pengembalian keuangan negara. Hukum pidana lebih kepada penilaian hilir menyangkut ada tidaknya kesalahan atau penyimpangan dalam penggunaan wewenang. Terlepas apakah orang tersebut berwenang atau tidak, sepanjang ada kegiatan menyimpang (meskipun berwenang) tetap termasuk perilaku koruptif. Pengujian aspek pidana lebih tepat diarahkan kepada penyimpangan dari segi substansi (melakukan hal yang menyimpang) dan prosedur (melakukan cara yang salah) atau bertindak tidak wajar.

Istilah menyalahgunakan wewenang yang tersamar antara sifat melawan hukum pidana dan kesalahan administrasi tidak dapat diartikan sebagai bentuk pertentangan. Untuk mengetahui pengadilan mana yang berwenang menyelesaikan suatu permasalahan, harus ditentukan terlebih dahulu apa permasalahan pokok yang mau disasar, sesuai pepatah Prancis "*la compétence suit le fond*" kewenangan mengikuti substansi<sup>38</sup>.

#### **D. Ambiguitas Dan Dinamika Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang di PTUN**

Ide yang melatarbelakangi sekaligus menjadi konotasi negatif pengujian unsur penyalahgunaan wewenang adalah frasa melindungi pejabat pemerintahan dari kriminalisasi jabatan. Semangat yang diinginkan adalah menjadikan penegakan hukum administrasi sebagai upaya *prezum remedium*. Zudan Arif Fakrullah mengatakan dalam hal putusan PTUN menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang maka pejabat tersebut tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata maupun administrasi. Sedangkan apabila PTUN dalam putusannya menyatakan pejabat tersebut terbukti menyalahgunakan wewenang maka terbukalah pintu bagi aparat penegak hukum untuk membawanya ke ranah pidana ataupun ranah hukum lainnya<sup>39</sup>. Di tataran praktikal, penyalahgunaan wewenang bukan satu-satunya faktor tindakan koruptif, argumen yang menempatkan putusan PTUN dapat menegaskan tindak pidana korupsi terkesan prematur, tidak didukung norma hukum positif yang seharusnya diuji desain hubungan kausal antara sistem PTUN dan sistem pidana.

Perma No. 4 Tahun 2015 merupakan kebijakan kompromis sebagai jembatan penghubung antar kewenangan. Kebijakan ini sekaligus menutup kemungkinan eksistensi kewenangan PTUN. Kecil kemungkinan aparat penegak hukum meminta

<sup>38</sup> Hugo Flavier, Charles Froger. "Administrative Justice in France: Between Singularity and Classicism", *BRICS Law Journal*, Vol. III Issue 2 (2016), h.90, Doi: 10.21684/2412-2343-2016-3-2-80-111

<sup>39</sup> Zudan Arif Fakrullah. "Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan". Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015, h.13.

APIP untuk menentukan ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang, sama kecilnya dengan kemungkinan pejabat pemerintahan meminta kepada APIP untuk menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang tanpa didahului proses pidana.

Anomali juga terlihat pada jenis putusan PTUN<sup>40</sup>, asumsinya, hasil pemeriksaan APIP telah menentukan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dan sudah menentukan kerugian keuangan negara. Sementara Sema No. 4 Tahun 2016 menegaskan hanya Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan bukan APIP<sup>41</sup>.

Dalam praktik, bentuk konkret permohonan di PTUN atas uadit APIP dapat dilihat dari dua putusan berikut: *Pertama*, perkara Nomor: 2/P/PW/2017/PTUN.JBI, perihal Permohonan Ir. Sarjono, 4 Januari 2018. Perkara tersebut mempunyai keunikan karena kasil audit APIP isinya perintah kepada pemohon agar memerintahkan kontraktor (pihak ketiga) menyeter denda keterlambatan yang belum dibayar dan menyeter kekurangan *volume* pekerjaan. Hasil audit tidak memposisikan pemohon dalam kapasitas dirugikan secara materiil, tanggung jawab pengembalian keuangan negara dibebankan kepada pihak ketiga. Kasus ini menimbulkan kesan, permohonan pengujian diajukan hanya untuk menghindari pertanggungjawaban pidana karena permohonan tersebut didahului oleh adanya perintah penyidikan kepolisian, namun pada saat mengajukan permohonan ke PTUN status penyidikan dinyatakan tidak sah oleh putusan pra peradilan. PTUN mengabulkan permohonan dan menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

*Kedua*, perkara Nomor 09/P/PW/2018/PTUN.Sby, perihal Permohonan Drs. Syamsul Hadi, Ak. 21 Mei 2018. Pemohon adalah Inspektur Kabupaten. Objek permohonan adalah Keputusan Inspektur Kabupaten tentang Satuan Biaya Khusus Pemeriksaan/Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Tahun Anggaran 2016. Sebelumnya terdapat audit BPKP menyatakan pada Inspektorat Kabupaten tidak sesuai peraturan yang berlaku dan berpotensi merugikan keuangan Pemerintah Kabupaten. Hal tersebut antara lain disebabkan Inspektur Kabupaten menyalahgunakan wewenang dengan menetapkan tarif standar biaya khusus tidak sesuai ketentuan yang berlaku. PTUN memutuskan bahwa Pemohon dalam menerbitkan objek sengketa tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

Kedua kasus di atas menunjukkan adanya keseragaman tentang objek sengketa dan pemeriksaan dilakukan pada saat tidak ada proses pidana. Namun demikian, penanganan di PTUN belum menunjukkan adanya korelasi dengan kasus korupsi. Pada saat ini, putusan PTUN tidak dapat diterjemahkan sebagai peniadaan aspek korupsi.

## E. Pola Integrasi Penegakan Hukum Korupsi

<sup>40</sup> Lihat Pasal 17 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

<sup>41</sup> Lihat pengertian APIP pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Nomor 8 Tahun 2001 tentang Penilaian Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah).

Pola pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN dibangun dengan semangat mengambil alih otoritas pengujian wewenang yang menjadi salah satu predikat tindak pidana korupsi. Bangunan konsep yang disajikan tidak menunjukkan adanya koneksi antara pengujian aspek administrasi dan pidana. Kajian administrasi dan pidana merupakan cabang ilmu hukum yang terpisah, bila diinginkan ia dapat saling meneguhkan. Integrasi sistem merupakan jalan terbaik guna mencapai tujuan bersama yaitu menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) tanpa korup.

Bentuk sinergitas antar kedua ilmu hukum dapat dilakukan melalui dua mekanisme: *Pertama*, memisahkan fungsi satu sama lain tetapi saling mengakomodir. Mekanisme ini merupakan bentuk pengakuan batasan kompetensi antar pengadilan sesuai asas dan doktrin. Proses pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN harus dimaknai sebatas ruang lingkup pengujian aspek wewenang tanpa menyentuh pembuktian penyimpangan pada aspek prosedur dan aspek substansi. Apapun putusan PTUN nantinya tidak menghapus aspek pidana. Namun demikian, putusan PTUN dapat memberi petunjuk dan/atau mengikat kepada: (a) pejabat yang berwenang untuk ditindaklanjuti dengan pengenaan sanksi administrasi; (b) bagi penegak hukum, untuk menentukan delik, atau bagi hakim pidana untuk memutus. Pembatasan waktu berproses di PTUN harus dimaknai secara proporsional, yaitu sebelum "putusan pengadilan pidana". Masyarakat dan/atau pejabat pemerintahan harus diberi akses melakukan upaya pembuktian, salah satunya membuktikan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang melalui putusan PTUN. Pola seperti ini akan memperjelas bentuk korupsi yang disangkakan atau dipidanakan, karena tindak pidana korupsi tidak selalu terkait penyalahgunaan wewenang dan kerugian negara, dapat saja korupsi dalam bentuk suap, pemerasan, benturan kepentingan dan gratifikasi.

*Kedua*, bentuk gabungan yang saling mendukung. Mekanisme ini hanya dapat diterapkan pada level pengadilan yaitu mengikutsertakan hakim PTUN dalam menangani kasus tindak pidana korupsi dengan komposisi sesuai kebutuhan. Pola ini dapat melegitimasi otoritas pemeriksaan aspek administrasi pada tindak pidana korupsi, atau, merekrut hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi dari akademisi atau ahli yang berlatar belakang hukum administrasi. Pola tersebut bentuk penggabungan kompetensi dalam satu wadah secara kolektif dengan semangat unifikasi hukum.

### III. KESIMPULAN

Pengujian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN tidak dapat menegasikan tindak pidana korupsi karena korupsi tidak sebatas berbicara aspek wewenang semata, di dalamnya termasuk penyimpangan aspek substansi dan prosedur atau penggunaan wewenang yang tidak wajar. Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN dapat mendukung aktivitas penentuan penerapan delik dalam penegakan hukum pidana. Tidak ada dualisme kewenangan penilaian penyalahgunaan wewenang, sepanjang kewenangan pengadilan digunakan sesuai substansi yang dipermasalahkan dan mengikuti asas-asas hukum yang berlaku.

Pola integrasi fungsi PTUN dalam penegakan hukum pidana dapat dilakukan melalui: *Pertama*, memisahkan kompetensi antar pengadilan dengan menyesuaikan

---

bentuk pertanggungjawaban yang akan disasar, *output* proses di PTUN tidak menghapus tindak pidana, melainkan pedoman bagi pejabat yang berwenang untuk mengenakan sanksi administrasi dan pedoman bagi penegak hukum untuk menentukan delik pidana. *Kedua*, untuk melegitimasi penilaian aspek administrasi pada tindak pidana korupsi, dapat membentuk wadah kolaborasi (*ad hoc*) antara hakim pidana dan hakim PTUN atau setidaknya hakim *ad hoc* direkrut dari ahli yang berlatar belakang hukum administrasi.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Adji, Indriyanto Seno. "Korupsi: Kriminalisasi Kebijakan Aparatur Negara?". Makalah disampaikan Pada Diskusi Panel dengan Topik "Kebijakan Aparatur Negara & Pertanggungjawaban Pidana", Pada Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia di Hotel Grand Preanger Bandung, tanggal 02 Desember 2010.
- Adji, Indriyanto Seno. *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Diadit Media, 2009.
- Brown, L. Neville dan John S. Bell. *French Administrative Law*, Fifth Edition, Oxford New York: Oxford University Press, 2003.
- Dewi, Arma, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Vol 1 No. 1 Tahun 2019, 1-16.
- Effendi, A'an, "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi: Kajian Putusan Nomor 977 K/Pid/2004", *Jurnal Yudisial*, Vol. 12 No. 3 Desember 2019, 327-344, <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i3.380>.
- Elpah, Dani. *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN Dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, Jakarta: Balitbang Diklat Kumdil MA-RI, 2016.
- Expert-Foulquier, Caroline, "Is French Administrative Justice a Problem-Solving Justice?", *Utrecht Law Review*, Volume 14, Issue 3, 2018, 41-51, <http://doi.org/10.18352/ulr.470>.
- Fakrullah, Zudan Arif. "Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan". Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta, tanggal 26 Maret 2015.
- Flavier, Hugo, Charles Froger, "Administrative Justice in France: Between Singularity and Classicism", *BRICS Law Journal*, Vol. III Issue 2 (2016), 80-111, Doi: 10.21684/2412-2343-2016-3-2-80-111.
- Hadjon, Philipus M., dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- HR, Riduan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Indonesia Corruption Watch. *Mengadili Kebijakan*, [antikorupsi.org](http://antikorupsi.org), 2 Februari 2010, <https://antikorupsi.org/id/article/mengadili-kebijakan>.
- Indrayana, Denny. *Pelaku Korupsi Sering Berlingung Di Balik Kebijakan*, *Hukum Online*, 25 Januari 2028, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pelaku-korupsi-sering-berlingung-di-balik-kebijakan-hol18419/?page=1>.
- Juwana, Hikmahanto. *Patutkah Pengambil Kebijakan Dipidana?* Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 26 Maret 2014, <https://law.ui.ac.id/patutkah-pengambil-kebijakan-dipidana-2/>.

- Kalla, Jusuf. *Kebijakan Tak Boleh Diadili, Tapi Kalau Korupsi Harus Dihukum*. DetikNews, 23 Juli 2015, <https://news.detik.com/berita/d-2973864/jk-kebijakan-tak-boleh-diadili-tapi-kalau-korupsi-harus-dihukum>.
- Laporan Tahunan KPK 2024. *Sinambung Misi Di Tengah Transisi*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2024.
- Lazuardi, Revata Vappa dan Luthfie Arya Deanova, "Unsur Menyalahgunakan Wewenang dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana*, Vol. 1 No. 3 September 2024, 161-168, DOI: <https://doi.org/10.62383/referendum.v1i3.159>.
- Mahasin, A. Muh. Agil, "Purifikasi Konsep Diskresi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja (Purification Of The Concept Of Discretion In The Job Creation Law)", *Jurnal Rechtsvinding*, Vo. 13, No. 1, April 2024, 83-98, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/viewFile/1606/350>.
- Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 2003.
- Mulyadi, Lilik. *Titik Singgung Mengadili Menyalahgunakan Wewenang Pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Ddan Pengadilan Tata Usaha Negara: Perspektif Teoritis, Normatif, Doktrina dan Praktik*, Jakarta: Kneccana, 2023.
- Putra, Eduard Awang Maha, "Konsep Ideal Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Di Indonesia", *Wijaya Putra Law Review*, Vol. 3 No. 1, April 2024, 1-20, DOI: <https://doi.org/10.38156/wplr.v3i1.179>.
- Ridwan, Ridwan. *Tiga Dimensi Hukum Adminitrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Simbolon, Bob Humisar, "Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Dharmasiswa, Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, Vol. 2, No. 2, Juni 2022, 881-890, <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss2/26>.
- Stott, David dan Alexandra Felix, *Principles of Administration Law*, London: Cavendish Publishing limited, 1997.
- Transparency International Indonesia, *Indeks Persepsi Korupsi 2024: "Korupsi, Demokrasi, Dan Krisis Lingkungan"*, ti.or.id, 11 Februari 2025, <https://ti.or.id/indeks-persepsi-korupsi-2024-korupsi-demokrasi-dan-krisis-lingkungan/>.
- Yasin, Muhammad, dkk, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jakarta: Universitas Indonesia - Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017.

This page intentionally left  
blank