

Nama Rumpun Ilmu : Ilmu Sosial Humaniora
Bidang Keahlian : Law, Justice, and Law Enforcement
Jenis Riset : Riset Dasar

USULAN PENELITIAN

Skema Penelitian Dasar



JUDUL PENELITIAN

**PENYALAHGUNAAN WEWENANG JABATAN OLEH PEJABAT
NEGARA/PEMERINTAH
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM PIDANA**

TIM PENGUSUL

Ketua : 1. Dr. Sobirin Malian, S.H.,M.Hum.
Anggota : 2. Dr. Fithriatus Shalihah, S.H., M.H.
Anggota Mahasiswa : 1. Muhammad Zaki Mubarak (1900024047)
2. Meilawati (1900024026)

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN**

JANUARI 2020

**HALAMAN PENGESAHAN
PROPOSAL PENELITIAN DASAR
TAHUN AKADEMIK 2019/2020**

Judul Penelitian: **Penyalahgunaan Wewenang Jabatan oleh
Pejabat Negara/Pemerintah Perspektif Hukum
Administrasi Negara dan Hukum Pidana**

Butir Renstra Prodi/UAD : 1.2. Penyalahgunaan jabatan oleh Pejabat Negara
TSE Penelitian : Social Sciences (21.01)
Jenis Riset : Penelitian Dasar Skala TKT: 3

Ketua Peneliti

Nama Lengkap & Gelar : Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.
NIY/NIP dan NIDN : 60181176 dan 052810640001
Fakultas/Program Studi : Hukum / Ilmu Hukum
Pendidikan Terakhir : S3 Jabatan Akademik: Asisten Ahli
Nomor HP/Alamat Email : 081328020464 /sobirin.malian@law.uad.ac.id

Anggota Peneliti 1

Nama Lengkap & Gelar : Dr. Fithriatus Shalihah, S.H., M.H.
Fakultas/Program Studi : Hukum / Ilmu Hukum
Nomor HP/Alamat Email : 081280384272/ fithriatus.shalihah@law.uad.ac.id
Jumlah mahasiswa terlibat: 2 orang
Lokasi Penelitian : Yogyakarta
Lama Penelitian : 6 Bulan
Biaya Total Penelitian : Rp. 14.000.000,-
- Diusulkan ke UAD : Rp. 14.000.000,-
- Dana Lain : Rp. -

Yogyakarta, 30 Januari 2020

Mengetahui,
Kaprodi Ilmu Hukum



Wita Setyaningrum, S.H., LL.M.
NIY. 60120724

Ketua Pengusul,



Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.
NIY. 60181176



Menyetujui,

Dekan Fakultas Hukum

Alimat Miharjir Nugroho, S.H., M.H.
NIY. 60010311

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
DAFTAR ISI	iii
ABSTRAK	iv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Manfaat Penelitian	4
D. Target Luaran	5
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Penelitian Terdahulu	7
B. Kerangka Teori	9
BAB III : METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Lokasi Penelitian	13
B. Teknik Pengumpulan Data	15
C. Pengolahan dan Analisis Data	16
D. Jalannya Penelitian.....	16
BAB IV : BIAYA DAN JADWAL PENELITIAN	
A. Anggaran Biaya.....	18
B. Jadwal Penelitian	20
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

PENYALAHGUNAAN WEWENANG JABATAN OLEH PEJABAT NEGARA/PEMERINTAH : PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM PIDANA

Oleh
Sobirin Malian¹, Fithriatus Shalihah²

INTISARI

Pada 17 November 2019 lalu, beredar berita Direktur Garuda Indonesia menyelundupkan onderdil motor mewah. Direktur Garuda Indonesia, I Gusti Ngurah Askhara atau Ari Askhara menyelundupkan onderdil motor gede (moge) Harley Davidson dan Brompton yang berakhir dengan pemecatannya sebagai Direktur Utama Garuda Indonesia itu.

Penemuan barang mewah oleh petugas Bea dan Cukai di lambung pesawat Garuda dengan nomor penerbangan GA 9721 bertipe Airbus A330-900 Neo terjadi pada Minggu (17 November 2019) itu menambah panjangnya catatan tentang penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*) oleh seorang pejabat negara; sekaligus membuktikan bahwa sebuah jabatan itu sangat rentan disimpangi.

Penyalahgunaan wewenang jabatan bisa jadi sudah sama tuanya dengan peradaban manusia. Pada umumnya penyalahgunaan wewenang jabatan adalah pemanfaatan kesempatan oleh seseorang atau sekelompok orang yang tengah menjabat dengan mengambil kesempatan karena jabatannya itu. Penyalahgunaan wewenang jabatan menurut Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001, “Bahwa setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama dua puluh tahun dan denda...” Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi (pengamatan) dan didukung studi kepustakaan. Hasil studi menunjukkan, bahwa pejabat administrasi negara dalam melakukan tugasnya di samping harus memiliki kemampuan teknis professional, juga harus memiliki moral (etika) yang tinggi. Jika kemampuan itu tidak dimiliki, maka dia dapat terkena hukuman pemecatan sebagai pejabat administratif dalam perspektif HAN (hukum administrasi negara) dan dapat dikenai sanksi pidana dalam perspektif hukum pidana.

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (Korespondensi: sobirin.malian@law.uad.ac.id)

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berita menghebohkan terjadi pada 17 November 2019 lalu,³ ketika itu menyeruak berita Direktur Garuda Indonesia menyelundupkan onderdil motor mewah.

Kasus penyelundupan onderdil motor gede (moge) Harley Davidson dan Brompton itu berakhir dengan pemecatan Direktur Utama Garuda Indonesia I Gusti Ngurah Askhara atau Ari Askhara.

Kasus ini bermula saat pesawat bertipe baru dan belum pernah dioperasikan oleh PT Garuda Indonesia mendarat di hangar milik PT Garuda Maintenance Facility (GMF) Bandara Soekarno Hatta.

Penemuan barang mewah oleh petugas Bea dan Cukai di lambung pesawat Garuda dengan nomor penerbangan GA 9721 bertipe Airbus A330-900 Neo terjadi pada Minggu (17 November 2019) lalu.

Petugas menemukan onderdil motor mewah Harley Davidson dan sepeda motor Brompton illegal di pesawat yang baru datang dari pabrik Airbus di Perancis.

Petugas membongkar 19 boks warna coklat dengan *claim tag* sebagai bagasi penumpang, dan mendapati adanya 15 koli berisi (onderdil atau *part* motor) Harley Davidson bekas dalam keadaan terurai, serta 3 koli berisi dua sepeda motor baru merk Brompton dan aksesoris sepeda lainnya.

Kedatangan pesawat sebelumnya telah dilaporkan kepada pihak Bea dan Cukai. Kala itu, pesawat mengangkut 10 orang kru sesuai dokumen *general declaration crew list* dan 22 orang penumpang sesuai dokumen *passenger manifest*.

Akibat penyelundupan itu, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menjelaskan, kerugian negara atas penyelundupan barang mewah yang melibatkan maskapai pemerintah tersebut antara Rp 532 juta hingga Rp 1,5 milyar.⁴

³ *Kompas*, 17 November 2019. Viral juga di berbagai media social.

Secara aturan pun, penyelundupan barang bekas sepeda motor jenis Harley Davidson juga tidak masuk dalam daftar impor Barang Modal dalam Keadaan Tidak Baru (BMTB), sehingga ini dilarang.

Sebagai “komitmen” pemerintah mewujudkan *good clean governance* dan *good government* Dewan Komisaris PT Garuda Indonesia Persero Tbk.hari itu (9 Desember 2019) resmi memberhentikan sementara waktu empat direktur yang ditengarai terlibat kasus penyelundupan barang gelap tersebut. Keempatnya adalah Direktur Kargo dan Pengembangan Usaha Mohammad Iqbal, Direktur Operasi Bambang Adisurya Angkasa, Direktur Human Capital Heri Akhyar, serta Direktur Teknik dan Layanan Iwan Joeniarto.

Dalam jumpa pers, 9 Desember 2019, Ketua Dewan Komisaris Garuda Sahala Lumban Gaol, menyatakan, “Dewan Komisaris Garuda Indonesia sesuai kewenangan dalam Anggaran Dasar Perseroan telah menerbitkan Surat Keputusan Dewan Komisaris Garuda Indonesia tentang pemberhentian sementara waktu anggota-anggota Direksi Garuda Indonesia.” Di samping memberhentikan sementara empat direksi itu, Dewan Komisaris Garuda telah mengangkat Fuad Rizal sebagai pelaksana tugas Direktur Operasi serta Pelaksana tugas Direktur Teknik dan Layanan menggantikan Iwan Joeniarto dan Bambang.

Setelah diusut pihak Polri dan tim Garuda, benda-benda ini telah dipalsukan dokumennya sebagai pemilik penumpang, padahal benda-benda itu ternyata milik Direktur Utama Garuda, Ari Askhara. Pada 5 Desember 2019 Menteri BUMN Erick Thohir telah memberhentikan Ari Askhara dari jabatannya secara tidak hormat. Kasus terakhir yang menghebohkan adalah dicopot dan ditahannya Brigjen Pol Prasetijo sebagai Kepala Biro Koordinasi dan Pengawasan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Karo Korwas dan PPNS) Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Polri (Kompas, 16 Juli 2020),karena mengeluarkan dari penyelidikan internal Polri ditemukan Brigjen Prasetijo diketahui mengeluarkan surat jalan bagi Djoko Tjandra, terdakwa (buron) koruptor kelas kakap.

Dari kasus di atas, terbukti sebuah jabatan yang memiliki kewenangan besar apalagi strategis, sangat rentan terjadi penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*). Oleh karena itu, pernyataan sejarawan Inggris, John Emerich Edward Dalberg Acton atau lebih dikenal dengan Lord Acton (1833-1902) masih sangat relevan hingga saat ini.

⁴ *Koran Tempo*, 19 November 2019

Pernyataannya kala itu berbunyi, “*Power tends to corrupt. Absolute power corrupts absolutely*” (“Kekuasaan itu cenderung korup. Kekuasaan absolut korup seratus persen.”).

Di dalam negara hukum Pancasila seperti di Indonesia, hukum sejatinya ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan pemerintahan, kenegaraan dan kemasyarakatan. Hal ini tujuannya agar tercipta kegiatan pemerintahan, kenegaraan dan kemasyarakatan yang adil, makmur, damai, dan sejahtera.

Kegiatan administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan pun dalam pelaksanaannya dipayungi oleh Hukum Administrasi Negara. Hal ini agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan/wewenang yang dimiliki terhadap kepentingan umum.

Dalam kenyataannya kasus penyalahgunaan wewenang para pejabat masih saja terjadi, hal ini sering membuat orang awam menjadi bingung dan bertanya-tanya terutama yang belum paham hukum administrasi negara dan hukum pidana. Apakah tindakan tersebut diperbolehkan oleh hukum; apakah dasar hukum tindakan tersebut; bagaimana sanksi atas penyalahgunaan wewenang itu.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, penelitian ini merumuskan masalahnya sebagai berikut:

- a. Bagaimana penyalahgunaan wewenang pejabat negara dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana ?
- b. Bagaimana mekanisme penyelesaian kasus penyalahgunaan wewenang berdasar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana Hukum Administrasi Negara menanggulangi kejahatan penyalahgunaan wewenang itu.
- b. Untuk mengetahui apakah asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat menyelesaikan kejahatan penyalahgunaan wewenang itu. lan.

D. Target Luaran

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan luaran meliputi manfaat dari segi akademis maupun manfaat dari segi praktis:

1. Manfaat Akademik

Diharapkan dari penelitian ini nanti dapat dinilai secara obyektif kelebihan dan kekurangan pendekatan legal formalistik sekaligus juga melihat kelebihan dan kekurangan pendekatan substansial atau hukum administrasi (HAN) dan hukum pidana dalam konteks untuk memajukan negara dan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, perlu disosialisasikan dan diperkenalkan agar praktisi hukum, politisi, partai politik, komunitas akademik (terutama dosen dan mahasiswa) serta masyarakat dapat memetik pelajaran dari penyalahgunaan kekuasaan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam memberikan kontribusi kepada pemerintah, praktisi politik, masyarakat kampus tentang betapa pentingnya mengusung asas *good government* dan *clean governance* (pemerintahan yang baik dan bersih). Hal itu agar pejabat dapat bersikap amanah. Sejatinya kejahatan oleh oknum pejabat berimbas sangat buruk pada penegakan hukum dan menjadi contoh yang sangat buruk pula bagi generasi milineal saat ini. Bagaimanapun penyalahgunaan wewenang adalah masalah kita bersama dan menjadi tanggungjawab kita bersama pula untuk mengatasinya, bukan semata keprihatinan pemerintah atau pengadilan.

Dengan selesainya penelitian ini nanti, pengusul merencanakan target luaran yang bisa dilaksanakan terkait dengan hasil penelitian. Berdasarkan penelitian yang akan diusung, pengusul merencanakan target luar dari penelitian ini yaitu berupa publikasi ilmiah di jurnal *Respublica*/nasional FH Unilak Riau atau *prosiding* dalam kegiatan/pertemuan-pertemuan ilmiah di tingkat lokal maupun tingkat nasional. Hal ini dilakukan agar hasil penelitian ini dapat tersosialisasikan dengan baik dan dapat menjadi tambahan bahan keilmuan terkait

dengan betapa pentingnya *good government dan clean governance* (pemerintahan yang baik dan bersih) untuk diwujudkan secara nyata, bukan sekadar *lips service*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perspektif Hukum Administrasi Negara

“Penyalahgunaan wewenang” dan “menyalahgunakan kewenangan” merupakan istilah yang lahir dari doktrin Hukum Administrasi Negara dan lazim digunakan dalam ranah hukum tersebut. Secara etimologis, istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” berasal dari dua suku kata “salah-guna”. Penyalahgunaan yang berbentuk *noun* berarti proses, cara, perbuatan menyalahgunakan; penyelewengan, sedangkan “menyalahgunakan” yang berbentuk *verb* dimaknai melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya; menyelewengkan.⁵ Istilah penyalahgunaan/menyalahgunakan dalam istilah Belanda dikenal dengan *misbruik* yang memiliki kemiripan dengan istilah *missbrauch* dalam bahasa Jerman atau *misuse* dan *abuse* dalam istilah bahasa Inggris yang maknanya selalu diasosiasikan dengan hal yang bersifat negatif yaitu penyelewengan. Akhir-akhir terminologi yang lebih halus yaitu dagang pengaruh.⁶ Jadi antara istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” tidak ada perbedaan, “penyalahgunaan” menunjuk pada proses, cara, perbuatannya, sedangkan “menyalahgunakan” menunjuk pada tindakan atau pelaksanaannya. Sementara itu, istilah “wewenang” dan “kewenangan” berasal dari kata “wenang” keduanya berbentuk *noun*.⁷ Wewenang dimaknai Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan. Sedangkan kewenangan berarti (1). Hal berwenang; (2). Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Dalam bahasa Inggris dikenal dengan “*authority*” dan tidak ada perbedaan antara keduanya, sama halnya dengan istilah dalam bahasa Belanda, yang tidak membedakan keduanya. Istilah yang sering digunakan adalah *bevoegdheid*, meskipun ada istilah lain yang terjemahannya adalah kewenangan atau kompetensi yaitu *bekwaamheid*.⁸ Jadi secara terminologis, antara istilah “wewenang” dengan “kewenangan” tidak ada

⁵ WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1976, hlm.1150. *Kamus Versi Online/Daring (Dalam Jaringan)*, kbbi.web.id/salah%20guna.menyalahgunakan, diunduh pada hari Rabu, 8 Maret 2020.

⁶ Rudy Satriyo Mukantardjo dalam makalah berjudul “*Pertanggungjawaban Pidana Korporasi (Corporate Criminal Liability)*”. Seminar Petanggungjawaban Pidana Korporasi, di FH UI, 23 Maret 2017. hlm. 19. Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia: Disertasi*, Fakultas Hukum UB, Malang, 2011, hlm. 137.

⁷ BP2B, Kemendikbud, *KKBI, Daring*, kbbi.web.id/wenang, diunduh pada hari Rabu, 25 Maret 2020.

⁸ Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 100.

perbedaan substansial. Istilah wewenang dan kewenangan selalu dikaitkan dengan “hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu”. Jadi pembedaan yang dilakukan terhadap konsepsi “menyalahgunakan kewenangan” dan “penyalahgunaan wewenang” dengan argumentasi adanya perbedaan pengertian atau definisi yuridis antara “kewenangan” dan “wewenang” menjadi tidak lagi relevan.⁹

2.2. Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Di dalam konsep Hukum Administrasi Negara, penyalahgunaan wewenang selalu diparalelkan dengan konsep *détournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.¹⁰ Secara historis, konsep “*détournement de pouvoir*” pertama kali muncul di Prancis dan merupakan dasar pengujian lembaga Peradilan Administrasi Negara terhadap tindakan pemerintahan dan dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari “*de principes generaux du droit*”. *Conseil d’Etat* adalah lembaga peradilan pertama yang menggunakannya sebagai alat uji, yang kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Pejabat pemerintahan dinyatakan melanggar prinsip *détournement de pouvoir*, manakala tujuan dari keputusan yang dikeluarkan atau tindakan yang dilakukan bukan untuk kepentingan atau ketertiban umum tetapi untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau rekannya).¹¹

Jika diperhatikan konsep “*détournement de pouvoir*” oleh *Conseil d’Etat* Prancis telah dikembangkan menjadi tiga kategori,¹² yaitu:

- a. *when the administrative act is completely taken without the public interest in mind;*
- b. *when the administrative act is taken on the basis of the public interest but the discretion which the administration exercises in doing so was not conferred by law for that purpose;*
- c. *in cases of détournement de procedure where the*

⁹ D. Andhi Nirwanto, “Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)”, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema “Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi”, Hotel Mercure, Jakarta, tanggal 26 Maret 2015, hlm. 16-19.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi: Cetakan Kedua*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 21-22.

¹¹ Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)”, artikel dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Volume 04 Nomor 3 November 2015, hlm. 364.

¹² *Ibid.*, Yulius....hlm 365. Lihat juga Putusan MARI Nomor 979K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005, hlm. 86-88.

administration, concealing the real content of the act under a false appearance, follows a procedure reserved by law for other purposes.

Konsep “*détournement de pouvoir*” yang lahir dan berkembang di Prancis ini kemudian membawa pengaruh pada penegakan hukum di negara Eropa lain seperti di Belanda sebagai salah satu negara eks jajahan Prancis dan Indonesia sebagai Negara eks jajahan Belanda. Penyalahgunaan wewenang oleh *Hoge Raad* dijadikan sebagai dasar pertimbangan hukum dalam membuat Putusan. Sementara di Indonesia, penyalahgunaan wewenang dijadikan alasan (dasar) gugatan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN (pihak Penggugat).¹³ *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* merumuskan “penyalahgunaan wewenang” sebagai penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini, pejabat dianggap melanggar asas spesialisitas (asas tujuan) karena yang bersangkutan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang tersebut.¹⁴

Asas spesialisitas ini dahulu pernah diterapkan dalam hukum positif Indonesia, yaitu dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Administrasi, berkenaan dengan alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Administrasi. Pada bagian penjelasannya, ketentuan ini dinyatakan secara tegas sebagai “penyalahgunaan wewenang”, walaupun kemudian ketentuan ini dihapus dan diganti dengan AUPB pada saat dilakukan perubahan terhadap undang-undang dimaksud.¹⁵ Ketentuan ini dalam praktek hukum pidana, khususnya pada Peradilan Tipikor seringkali digunakan untuk menjelaskan unsur “menyalahgunakan kewenangan” yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor melalui penafsiran ekstensif dengan pendekatan doktrin otonomi hukum pidana.¹⁶

¹³ Lihat Pasal 53 ayat (2) huruf b UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN.

¹⁴ Arfan Faiz Muhlizi, “Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi”, Artikel dalam *Jurnal RechtsVinding*, Volume 1 Nomor 1 Januari-April 2012., hlm. 94. Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan...*, *Op.Cit.*, hlm. 21-22.

¹⁵ Istilah “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Peradilan TUN setelah perubahan tidak lagi dikenal, bahkan tidak termasuk dalam AUPB. Istilah tersebut baru muncul kembali pada saat UU Administrasi Pemerintahan diundangkan sebagai salah satu AUPB, namun dengan istilah berbeda yaitu “tidak menyalahgunakan kewenangan” dengan makna diperluas. Lihat Tri Cahya Indra Permana, *Hak Permohonan Pejabat/Badan Atas Dugaan Penyalahgunaan Wewenang: Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Editor Subur, dkk., Genta Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 51-52.

¹⁶ Lihat Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) Nomor: 14/Pid.Sus /2012/PN.AB. dengan Terdakwa Edi Tri Sukmono, SH. Alias Edi dan Putusan MARI Nomor: 03/PID.SUS/TPK/2013/PN.PBR. dengan Terdakwa Amril Daud.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang perlu diukur dengan membuktikan secara faktual bahwa seorang pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain atau tidak. Harus dapat dibuktikan juga bahwa terjadinya penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar dengan mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu (bukan karena kealpaan). Pengalihan tujuan tersebut didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.¹⁷

Secara yuridis, penyalahgunaan wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan dinyatakan terjadi ketika “badan dan/atau pejabat pemerintahan¹⁸ dalam membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang.”¹⁹

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan melampaui wewenang ketika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan dengan a). melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b). melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau c). bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”²⁰ Sedangkan keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila dilakukan diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.”²¹ Terakhir Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dinyatakan sewenang-wenang manakala keputusan dan/atau tindakannya dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.”²²

UU Administrasi Pemerintahan tidak menjelaskan definisi, pengertian, maupun konsep penyalahgunaan wewenang. Pasal 17 UU tentang Administrasi Pemerintahan hanya mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang dan tiga *spesies* larangan penyalahgunaan wewenang, yang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Secara konseptual dan teoritis menurut ahli Hukum Administrasi Negara dan praktisi Hukum Administrasi Negara (hakim PTUN) konsep penyalahgunaan wewenang tidak tepat dan cenderung menyesatkan.²³ Namun demikian, perluasan makna penyalahgunaan wewenang dalam UU

¹⁷ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 35.

¹⁸ Lihat ketentuan Pasal 18 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan.

¹⁹ Lihat ketentuan Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan.

²⁰ Lihat ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan.

²¹ Lihat ketentuan Pasal 18 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan.

²² Lihat ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan.

²³ Tri Cahya Indra Permana, *Hak Permohonan ...*, Op. Cit., hlm. 53. Lihat juga Philipus M. Hadjon,

Administrasi Pemerintahan dan perdebatan yang menyertainya tidak boleh menghalangi keberlakuan norma penyalahgunaan wewenang dalam undang-undang dimaksud, karena sebagai undang-undang yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu legislatif, maka sesuai dengan asas legalitas undang-undang tersebut mengikat secara umum dan harus dilaksanakan serta tidak dapat disimpangi sebelum dicabut atau dibatalkan oleh lembaga negara yang berwenang.²⁴

2.3. Konsep Menyalahgunakan Kewenangan

“Menyalahgunakan kewenangan” merupakan istilah yang digunakan dan populer dalam hukum pidana, khususnya dalam praktek peradilan pidana ketika berbicara tentang Tipikor (Tindak Pidana Korupsi) yang berkaitan dengan jabatan publik atau jabatan pemerintahan. Hal ini tidak mengherankan karena “menyalahgunakan kewenangan” merupakan salah satu unsur penting dalam Tipikor yang berkaitan dengan jabatan bahkan merupakan *bestanddeel delict*.²⁵ Menyalahgunakan kewenangan sebagai salah satu unsur dalam Tipikor menurut Abdul Latif,²⁶ merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict*. Menyalahgunakan kewenangan dalam konteks ini akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan. Namun demikian, istilah “menyalahgunakan kewenangan” seperti halnya “penyalahgunaan wewenang” sebenarnya merupakan istilah yang lahir dalam rumpun Hukum Administrasi Negara, bahkan istilah tersebut merupakan salah satu asas dalam AUPB, yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan.²⁷

Unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam Tipikor dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 3 UU tentang Pemberantasan Tipikor, yang selalu dikaitkan dengan jabatan yang dimiliki seseorang pejabat publik (menyalahgunakan kewenangan karena jabatan), yang rumusannya sebagai berikut:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain

“Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”, Artikel dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Volume 04 Nomor 1 Maret 2015, hlm. 58-60. Lihat juga Philipus M. Hadjon, “Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomer 30 Th. 2014”, Makalah, disampaikan dalam Colloqium Membedah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 5 Juni 2015, Garden Palace Surabaya., hlm. 11.

²⁴ Yulius, “*Perkembangan Pemikiran ...*”, *Op-cit.*, hlm. 377.

²⁵ Ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor. Menurut yurisprudensi Mahkamah Agung RI, unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor merupakan inti delik dari pasal tersebut, sehingga dalam penerapannya untuk melakukan pemidanaan terhadap terdakwa korupsi berdasarkan ketentuan Pasal 3 ini, unsur “menyalahgunakan kewenangan” harus terpenuhi. Lihat Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1485K/Pid.Sus/2013, tanggal 2 Oktober 2013, hlm. 132.

²⁶ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam ...*, *Op. Cit.*, hlm. 41.

²⁷ Lihat ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Administrasi Pemerintahan.

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 ... rupiah).”

Subjek hukum dalam tindak pidana ini adalah setiap orang yang berarti orang perseorangan atau termasuk korporasi.²⁸ Akan tetapi karena korporasi sebagai *rechtsperson* tidak mungkin memiliki jabatan atau kedudukan seperti *natuurlijke person*, maka Tipikor yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 tersebut hanya dapat dilakukan oleh orang perseorangan yaitu aparatur Negara atau pejabat publik.²⁹

Kewenangan yang dimaksud dalam Pasal 3 UU tentang Pemberantasan Tipikor merupakan kewenangan dari Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Pemberantasan Tipikor, yang pengertiannya lebih luas dari pengertian kewenangan menurut konsep Hukum Tata Negara atau Hukum Tata Usaha Negara yang hanya terbatas pada ketentuan Pasal 1 angka 2 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e UU Pemberantasan Tipikor.³⁰

Secara yuridis, mengenai menyalahgunakan kewenangan karena jabatan, UU tentang Pemberantasan Tipikor tidak memberikan definisi atau pengertian tersendiri. Istilah “menyalahgunakan kewenangan” justru ditemukan dalam UU tentang Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang di antaranya berupa “asas tidak menyalahgunakan kewenangan”.³¹

²⁸ Lihat, ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Pemberantasan Tipikor.

²⁹ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 45. Lihat juga Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2005, hlm. 49. Lihat juga Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam..., Op.Cit.*, hlm. 41.

³⁰ Pegawai Negeri menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Pemberantasan Tipikor adalah meliputi: a) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian; b) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana; c) orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah; d) orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau e) orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat. Lihat R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 35. Lihat juga Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam..., Op.Cit.*, hlm. 45. Lihat juga Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2357K/Pid.Sus/2015, tanggal 4 November 2015, hlm. 62-62.

³¹ Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah “asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau PejabatPemerintahan untuk tidak menggunakan kewenangannya bagi kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dantidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atautidak mencampuradukkan kewenangan.” Lihat ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Administrasi Pemerintahanbeserta penjelasannya.

Tabel 1. Bentuk Penyalahgunaan Wewenang dan Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

UU Administrasi Pemerintahan	
Penyalahgunaan Wewenang (Pasal 17 s.d. Pasal 18)	Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan (Pasal 10 ayat (1) huruf e)
<p>Larangan melampaui Wewenang:</p> <p>a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang</p> <p>b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang</p> <p>c. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan</p>	<p>Tidak melampaui kewenangan</p>
UU Administrasi Pemerintahan	
Penyalahgunaan Wewenang (Pasal 17 s.d. Pasal 18)	Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan (Pasal 10 ayat (1) huruf e)
<p>Larangan mencampuradukkan Wewenang:</p> <p>a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan</p> <p>b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan</p>	<p>Tidak mencampuradukkan kewenangan</p> <p>Tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut</p>

Larangan bertindak sewenang-wenang:	-
a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan tanpa dasar Kewenangan	
b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap	

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2020.

Apabila dicermati, bentuk-bentuk atau jenis perbuatan yang dikategorikan sebagai tindakan menyalahgunakan kewenangan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”, maka bentuk-bentuk atau jenis perbuatan tersebut sama dengan bentuk dan jenis keputusan dan/atau tindakan yang dikategorikan sebagai larangan penyalahgunaan wewenang, bahkan rincian dalam larangan penyalahgunaan wewenang lebih lengkap dan ada yang tidak tercakup dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”. Namun yang pasti dalam penjelasan asas tersebut, unsur penyimpangan tujuan (asas spesialisitas) yang dalam Hukum Administrasi Negara selama ini selalu diidentikkan dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang”, juga dimasukkan dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”.

Larangan bagi Pejabat Administrasi Pemerintahan untuk “tidak menyalahgunakan kewenangan” dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan juga terdapat dalam Pasal 8 ayat (3) UU tentang Administrasi Pemerintahan. Sayangnya, dalam undang-undang ini tidak diatur mengenai sanksi apabila terjadi pelanggaran atas ketentuan tersebut.

Adami Chazawi mendefinisikan “menyalahgunakan kewenangan” sebagai perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan. Perbuatan “menyalahgunakan kewenangan” hanya mungkin terjadi apabila terpenuhi dua syarat, yaitu: a) si pembuat yang menyalahgunakan kewenangan berdasarkan kedudukan atau jabatan tertentu memang mempunyai kewenangan yang dimaksudkan; b) kedudukan atau jabatan yang mempunyai kewenangan tersebut masih (sedang) dipangku atau dimilikinya.³²

³² Adami Chazawi, *Hukum Pidana ...*, *Op. Cit.*, hlm. 66-68.

Badan Pemeriksa Keuangan, mengartikan “menyalahgunakan kewenangan” sebagai perbuatan yang dilakukan dengan cara bertentangan dengan tatalaksana yang semestinya sebagaimana yang diatur dalam peraturan, petunjuk tata kerja, instruksi dinas, dan lain-lain, dan berlawanan atau menyimpang dari maksud tujuan sebenarnya dari pemberian kewenangan, kesempatan atau sarana tersebut.³³

Sementara Indriyanto Seno Adji,³⁴ menyatakan “menyalahgunakan kewenangan” dalam hukum pidana, khususnya dalam Tipikor tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya. Oleh karena itu, dipergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya (Hukum Administrasi Negara) melalui pendekatan ekstensif berdasarkan doktrin “*De Autonomie van het Materiele Strafrecht*” dari H.A. Demeersemen dengan menggunakan pengertian “penyalahgunaan wewenang” dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b UU tentang Peradilan TUN, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut atau yang dikenal dengan “*detournement de poivoir*”.

Pengertian-pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang disampaikan oleh para ahli hukum tersebut (khususnya ahli Hukum Pidana), termasuk pengertian yang disampaikan Badan Pemeriksa Keuangan, ketika dicermati ternyata tidak jauh berbeda dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” yang ada dalam konsep Hukum Administrasi Negara. Pengertian “menyalahgunakan kewenangan” ditekankan pada penyimpangan tujuan dari pemberian kewenangan tersebut (penyimpangan asas spesialisitas), walaupun pada beberapa pengertian ditambahkan dengan unsur lain seperti penyalahgunaan prosedur dan perbuatan yang dilakukan tanpa wewenang/kewenangan. Tetapi unsur penyimpangan tujuan yang selama ini identik dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” dalam Hukum Administrasi Negara selalu disematkan terhadap pengertian “menyalahgunakan kewenangan”.

Evolusi pengertian “penyalahgunaan wewenang” kedalam pengertian “menyalahgunakan kewenangan” selain dalam ranah akademis, juga dilakukan dalam tataran praktis. Praktik peradilan pidana, khususnya Peradilan Tipikor melalui pendekatan ekstensif dengan menggunakan doktrin otonomi hukum pidana telah menggunakan pengertian “penyalahgunaan wewenang” dalam Hukum Administrasi Negara untuk menjelaskan unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam Tipikor dan telah menjadi yurisprudensi.

³³ Adami Chazawi, *Hukum Pidana ...*, *Ibid.*, hlm. 66.

³⁴ Lihat Putusan MARI Nomor 977K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005, hlm. 196-197. Lihat juga Putusan MARI Nomor 979K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005, hlm. 86-88.

Doktrin otonomi hukum pidana pertama kali diterima oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara dan dikuatkan oleh Mahkamah Agung RI melalui Putusan Nomor: 1340K/Pid/1992, tanggal 17 Februari 1992, dalam perkara Tipikor yang dikenal dengan perkara "Sertifikat Ekspor", dimana Kabid Ekspor Kanwil IV, Ditjen Bea Cukai Tanjung Priok, Jakarta didakwa melanggar Pasal 1 ayat (1) sub b UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tipikor.³⁵ Melalui putusan tersebut Mahkamah Agung RI melakukan penghalusan hukum (*rechtsverwijning*) terhadap pengertian "menyalahgunakan kewenangan" dalam pasal tersebut, dengan cara mengambil alih pengertian "penyalahgunaan wewenang" yang ada dalam UU tentang Peradilan TUN (Pasal 53 ayat (2) huruf b).³⁶

Putusan tersebut kemudian menjadi yurisprudensi dan dijadikan rujukan oleh Hakim Peradilan Pidana dalam pemeriksaan dan pembuktian unsur "menyalahgunakan kewenangan" dalam Tipikor, bahkan setelah Pasal 53 ayat (2) huruf b dirubah dan tidak lagi dicantumkan dalam perubahan pertama UU Peradilan TUN. Misalnya saja dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 1485K/Pid.Sus/2013, tanggal 2 Oktober 2013, dengan terdakwa M. Riza Kurniawan, S.E. bin Sutikno.³⁷

Pendekatan ekstensif melalui Doktrin Otonomi Hukum Pidana dalam memberikan pengertian unsur "menyalahgunakan kewenangan" dalam pembuktian Tipikor juga masih digunakan setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan, yaitu dalam Putusan Hakim Pengadilan Tanjung Pinang Nomor: 3/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg, tanggal 11 Juni 2015, ketika memutus terdakwa korupsi Yusrizal, A.Ptnh. bin Muhammad Yusuf Bhawan.³⁸

Evolusi pengertian "penyalahgunaan wewenang" kedalam pengertian "menyalahgunakan kewenangan" juga dapat dilihat dalam kesimpulan penelitian disertasi yang di lakukan oleh Budi Parmono dengan judul "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", dimana pada bagian kesimpulan pertama huruf c dinyatakan:

³⁵ Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, selengkapnya berbunyi "Dihukum karena tindak pidana korupsi ialah barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara".

³⁶ Lihat Putusan MARI Nomor 977K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005, hlm. 196-197. Lihat juga Putusan MARI Nomor 979K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005, hlm. 86-88.

³⁷ Lihat Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1485K/Pid.Sus/2013, tanggal 2 Oktober 2013, hlm. 129-132.

³⁸ Lihat Putusan Hakim Pengadilan Tanjung Pinang Nomor 3/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg, tanggal 11 Juni 2015, hlm. 94-95. Substansi serupa juga dapat ditemukan dalam Putusan Hakim Pengadilan Tanjung Pinang Nomor 2/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg, tanggal 11 Juni 2015, hlm. 105-106, Putusan Nomor 2/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg oleh Mahkamah Agung RI juga dinyatakan sebagai yurisprudensi, namun belum memiliki kekuatan hukum tetap karena masih dilakukan upaya hukum.

“... sebenarnya kriteria penyalahgunaan wewenang yang berkembang dalam Hukum Administrasi Negara diadopsi kriteria bagian inti delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi melalui doktrin otonomi hukum pidana yang meliputi (1) tindakan-tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi telah menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan yang lain; (2) kecermatan; dan (3) kepatutan.³⁹

Bahkan dalam disertasinya tersebut, Budi Darmono tidak menggunakan istilah “menyalahgunakan kewenangan” untuk menyebut unsur Tipikor, tetapi menggunakan istilah “penyalahgunaan wewenang”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bisa disimpulkan bahwa secara teoritis dan praktis, konsep “menyalahgunakan kewenangan” dengan konsep “penyalahgunaan wewenang” merupakan hal yang sama, sehingga unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam Tipikor selain berada dalam kewenangan absolut Peradilan Tipikor, juga merupakan kewenangan absolut Peradilan Administrasi. Kewenangan absolut Peradilan Tipikor secara atributif diberikan UUPengadilan Tipikor yang lebih dahulu diundangkan (pada tanggal 29 Oktober 2009) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 undang-undangdi maksud jo. Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor dan sudah berjalan dalam praktik peradilan pidana, khususnya Tipikor.

Sementara itu, kewenangan absolut Peradilan Administrasi secara atributif diberikan oleh UU Administrasi Pemerintahan dengan mengacu pada ketentuanPasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 18 Jo. Pasal 17 undang-undang tersebut. UUAdministrasi Pemerintahan yang diundangkan kemudian (pada 17 Oktober 2014),secara hierarki memiliki kedudukan yang setara dengan UU Pengadilan Tipikor dan secara substansi mengatur aspek yang sama, namun UU Administrasi Pemerintahan tidak menyinggung apalagi mencabut kewenangan absolut Peradilan Tipikor dalam memeriksa unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Tipikor. Padahal, kedua undang-undang tersebut dibentuk dalam rangka pemberantasan Tipikor.⁴⁰

³⁹ Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang ...*, *Op. Cit.*, hlm. 382.

⁴⁰ UU Pengadilan Tipikor dibentuk dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan serta peningkatan penegakan hukum sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi (Lihat alinea pertama Penjelasan UU Pengadilan Tipikor). Sedangkan UU Administrasi Pemerintahan merupakan dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan *good governance* sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (Lihat alinea sepuluh Penjelasan UU Administrasi Pemerintahan. Lihat juga Naskah Akademik UU Administrasi Pemerintahan, hlm. 26).

2.4. Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tipikor sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi

Secara teori, ketika terjadi antinomi hukum karena adanya *conflict of norm*, maka dapat diselesaikan dengan asas preferensi hukum, yang terdiri dari 3 (tiga) asas, yaitu: *lex superior derogat legi inferiori*; *lex specialis derogat legi generalis*; dan *lex posteriori derogate legi priori*.⁴¹ Asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, dapat diterapkan ketika terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki tingkatannya lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang lebih tinggi. Menurut asas ini peraturan perundang-undangan dengan tingkatan lebih rendah, keberlakuannya dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, kecuali substansi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi oleh undang-undang ditetapkan sebagai wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

Berikutnya, asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, asas ini dapat diaplikasikan ketika terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Berdasarkan asas ini, aturan hukum yang umum dapat dikesampingkan oleh aturan hukum yang khusus ketika memenuhi beberapa prinsip yaitu: *a)* aturanaturan hukum tersebut harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama, misalnya UU Pemberantasan Tipikor dengan KUHP yang sama-sama termasuk rumpun hukum pidana; *b)* aturan-aturan hukum tersebut levelnya harus sederajat (undang-undang dengan undang-undang); dan *c)* ketentuan-ketentuan lain yang terdapat dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.

Terakhir, asas hukum "*lex posteriori derogate legi priori*", yang dapat diimplementasikan ketika terjadi pertentangan antara hukum yang dibuat terdahulu dengan hukum yang dibentuk kemudian. Keberlakuan asas ini harus di dasarkan pada terpenuhinya beberapa prinsip berikut: *a)* aturan hukum yang baru levelnya harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama; dan *b)* aspek yang diatur dalam hukum baru dan hukum lama sama.

Apabila melihat penjelasan dari masing-masing asas tersebut, maka asas preferensi hukum yang dapat diterapkan terhadap *conflict of norm* dalam ketentuan UU Pengadilan Tipikor jo. UU Pemberantasan Tipikor dengan ketentuan dalam UU Administrasi

⁴¹ Wasis Susetio, "Disharmoni Peraturan Perundang-Undanguan di Bidang Agraria", Artikel dalam *Jurnal Lex Jurnalica*, Volume 10 Nomor 3, Desember 2013, hlm. 145.

Pemerintahan adalah asas hukum “*lex posteriori derogate legi priori*”, karena pertentangan terjadi antara norma yang termuat dalam undang-undang yang telah ada sebelumnya, dengan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang baru dibentuk.⁴² Selain itu, ketiga undang-undang tersebut kedudukannya dalam hierarki perundang-undangan setara yaitu selevel undang-undang dan substansi norma yang dipertentangkan aspeknya sama, yaitu mengenai penanganan masalah penyalahgunaan wewenang/menyalahgunakan kewenangan. Ketika ditelusuri *ratio legis* pembentukan ketiga peraturan perundangundangan tersebut, terdapat keterkaitan yang sangat erat antara ketiganya, yaitu sama-sama dibentuk dalam rangka upaya pemberantasan Tipikor. UU tentang Pengadilan Tipikor jo. UU Pemberantasan Tipikor yang berada dalam rumpun Hukum Pidana diniatkan untuk memberantas Tipikor melalui sarana penindakan (tindakan represif), sedangkan UU Administrasi Pemerintahan, walaupun berada dalam rumpun Hukum Administrasi Negara dimaksudkan sebagai sarana pemberantasan Tipikor melalui tindakan pencegahan (preventif) dengan pendekatan reformasi birokrasi. Benang merahnya dapat dilihat juga dalam substansi pengaturan penyelenggaraan negara oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang di dalamnya kental mengatur hubungan antara HAN dan hukum pidana (korupsi).⁴³

Berdasarkan asas hukum “*lex posteriori derogate legi priori*” ini, maka kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor merupakan kompetensi absolut Peradilan Administrasi, karena kompetensi absolut yang dimiliki Peradilan Administrasi diberikan oleh UU Administrasi Pemerintahan yang dibentuk kemudian (*post*) setelah lahirnya UU Pemberantasan Tipikor dan UU Pengadilan Tipikor yang telah ada lebih dulu (*prior*).⁴⁴

Selain itu, apabila merujuk pada arah politik hukum pemerintah dalam upaya pemberantasan korupsi, terjadi pergeseran politik hukum pemerintah dalam upaya pemberantasan Tipikor yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Saat ini, pemerintah cenderung melakukan penyeimbangan antara upaya pencegahan (preventif) dengan upaya penindakan (represif). Romli Atmasasmita,⁴⁵ menyatakan terdapat perubahan arah politik

⁴² Sidharta, “*Penemuan Hukum Melalui Putusan Hakim*”, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, yang diselenggarakan oleh Komisi Yudisial RI, PUSHAM UII, dan *Norsk Senter For Menneskerettigheter Norwegian Centre For Human Rights*, Hotel Grand Angkasa Medan, tanggal 2-5 Mei 2011, hlm 10.

⁴³ Yulius, “*Perkembangan Pemikiran ...*”, *Op.Cit.*, hlm. 375.

⁴⁴ UU Pengadilan Tipikor diundangkan pada tanggal 29 Oktober 2009, sedangkan UU Administrasi Pemerintahan diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2014.

⁴⁵ Romli Atmasasmita, “*Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20*

hukum terkait penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi. Oleh karena itu, pendekatan yang selama ini digunakan dalam UU Pemberantasan Tipikor, yang menjadikan tindakan represif sebagai “*primum remedium*” harus ditinjau ulang. Hukum pidana harus dikembalikan kepada *khittahnya* sebagai senjata pamungkas atau sebagai upaya terakhir yang harus dipergunakan dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”.⁴⁶

Apalagi dalam konteks Hukum Administrasi, keberadaan sanksi pidana menurut Barda Nawawi Arief,⁴⁷ pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/ melaksanakan hukum administrasi atau dengan kata lain merupakan bentuk “fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi”, sehingga berada pada tahapan terakhir. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh W.F Prins yang dikutip Philipus M. Hadjon,⁴⁸ bahwa hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri dengan ketentuan pidana sebagai “*in cauda venenum*” (secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut).

Berdasarkan kajian atas permasalahan di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor merupakan kompetensi absolut Peradilan Administrasi, karena konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan dan konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Pemberantasan Tipikor secara teoritis dan praktis merupakan konsep yang sama. Ketika ada dua hukum (kebijakan legislasi) dengan level sederajat mengatur aspek yang sama, maka berdasarkan asas “*lex posteriori derogate legi priori*”, hukum yang dibentuk kemudian yang berlaku.

Akar permasalahan timbulnya potensi sengketa kewenangan mengadili antara Peradilan Tipikor dengan Peradilan Administrasi dalam penanganan penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor karena adanya perbedaan konsep, teori, dan pengaturan tentang “wewenang” dan “kewenangan” dalam hukum Indonesia. Sementara itu, secara terminologi

Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema “Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi”, Hotel Mercure, Jakarta, tanggal 26 Maret 2015, hlm. 6-7.

⁴⁶ Suharyono AR, “*Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, Artikel dalam Jurnal Perspektif, Volume XVII No. 1 Tahun 2012 Edisi Januari, hlm. 21.

⁴⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya, Bandung, 2005, hlm. 139.

⁴⁸ Philipus, M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 245.

kedua kata tersebut berasal dari kata yang sama yaitu “wenang” dengan makna yang tidak jauh berbeda, karena keduanya selalu dikonotasikan dengan “hak dan kekuasaan” pejabat publik. Agar tidak terjadi kerancuan pemahaman dan pengaturan mengenai “wewenang” dan “kewenangan”, para akademisi hukum, legislatif, dan penegak hukum kiranya perlu melakukan penegasan dan penyamaan persepsi mengenai istilah yang akan digunakan dalam hukum Indonesia dengan memilih salah satu istilah tersebut.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Seting Penelitian

Penelitian dalam rangka pelaksanaan pengumpulan data, harus menentukan sumber-sumber data serta lokasi di mana sumber data tersebut dapat ditemukan/diteliti. Berbeda dengan penelitian lapangan lokasi pengumpulan data untuk penelitian kepustakaan jauh lebih luas bahkan tidak mengenal batas ruang. *Setting* penelitian ini merupakan patokan di mana lokasi tersebut dilaksanakan. Sebelum menyebutkan lokasi penelitian, ada baiknya untuk menyebutkan ciri khusus dari penelitian kepustakaan untuk membedakan *setting* penelitian kepustakaan dengan penelitian lain seperti penelitian lapangan.

Penelitian kepustakaan memiliki beberapa ciri khusus, antara lain; *pertama*, penelitian ini berhadapan langsung dengan teks atau data angka, bukan dengan lapangan atau saksi mata (*eyewitness*), berupa kejadian, orang atau benda-benda lain. *Kedua*, data bersifat siap pakai (*readymade*), artinya, penelitian tidak pergi kemana-mana, kecuali hanya berhadapan langsung dengan sumber yang sudah ada di perpustakaan. *Ketiga*, data di perpustakaan umumnya adalah sumber data sekunder, dalam arti bahwa peneliti memperoleh data dari tangan kedua bukan asli dari tangan pertama di lapangan. *Keempat*, kondisi data di perpustakaan tidak dibagi oleh ruang dan waktu. (Mestika Zed, 2004).

Berdasarkan ciri di atas, penelitian ini dilakukan di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan dan Perpustakaan Universitas Ahmad Dahlan.

B. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Sesuai dengan objek kajiannya, maka jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu: *pertama*, dengan mencatat semua temuan mengenai motivasi mengapa pejabat justru memanfaatkan jabatannya untuk kepentingan pribadi atau kelompok. *Kedua*, apakah pejabat tersebut sebelumnya sudah melalui “fit and proper test” yang bobjektif, atau *ketiga*, apakah pencalonan pejabat selama ini belum menggunakan standar asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai standar Hukum Administrasi Negara. *Keempat*, akan dianalisis, di samping aspek Hukum Administrasi Negara juga bagaimana perspektif hukum pidana dalam merespon kejahatan yang dilakukan oleh pejabat negara khususnya yang menyalahgunakan kekuasaan (*a buse of power*).

Menurut Kaelan (2010), dalam penelitian kepustakaan terkadang memiliki deskriptif dan juga memiliki ciri historis. Dikatakan historis karena banyak penelitian memang berdimensi sejarah termasuk didalamnya penelitian agama. Penelitian kepustakaan ini bisa meliputi kritik pemikiran, kebijakan (norma hukum), sejarah dan dapat pula tentang karya tertentu atau naskah tertentu. Oleh karena itu, penelitian kepustakaan mengumpulkan buku, kliping, berita *on-line*, yang jumlah cukup banyak dan dilakukan dengan memilah dan memilih yang relevan.

Untuk menghasilkan segala kebutuhan tersebut, bisa didapatkan di perpustakaan, toko buku, pusat penelitian dan media *on line-internet*.

Dengan menggunakan data-data dari berbagai referensi baik primer maupun sekunder. Semua data itu dikumpulkan dengan teknik dokumentasi, yaitu dengan

jalan membaca (*text reading*), mengkaji, mempelajari dan mencatat literatur kemudian dianalisis didalam penelitian ini.

a. Sumber data

1. Sumber Primer, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan,.
- b. Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

2. Sumber Sekunder, antara lain:

- a. Pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik dan teori lain terkait teori positivis.
- b. Pemikiran tentang hukum progresif dan substantif terkait relevansinya dengan tema yang dibahas.

C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data, dalam hal ini peneliti akan melakukan identifikasi wacana dari buku-buku, makalah, jurnal, artikel, web (internet), ataupun informasi lainnya yang berhubungan dengan judul penulisan untuk mencari hal-hal atau variable yang berupa catatan, transkrip, putusan pengadilan, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan tema.

Pada hakikatnya tidak ada acuan khusus dalam pengumpulan data pada metode ini, namun tidak dengan begitu saja data yang dikumpulkan dijadikan hasil penelitian, karena akal manusia memberikan bimbingan pekerjaan secara sistematis dan sesuai dengan objek

kajiannya. Oleh karena itu, perlu teknik tertentu agar hasil penelitian sifatnya objektif dan sistematis.

D. Analisis Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data model Miles dan Huberman. Dalam model ini aktivitas analisis kualitatif dilakukan secara interaktif dan terus-menerus sampai dirasa cukup. Menurut Kaelan, ada dua tahap dalam teknik analisis data pada penelitian kepustakaan ini. *Pertama*, analisis pada saat pengumpulan data, ini ditujukan untuk lebih menangkap esensi atau inti dari fokus penelitian yang akan dilakukan melalui sumber-sumber yang dikumpulkan dan terkandung dalam rumusan verbal kebahasaan, proses ini dilakukan aspek demi aspek, sesuai dengan peta penelitian.

Kedua, setelah dilakukan proses pengumpulan data itu, selanjutnya menganalisis kembali setelah data terkumpul yang berupa data mentah yang harus ditentukan hubungan satu sama lain. Data yang terkumpul tersebut belum tentu seluruhnya menjawab permasalahan yang dimunculkan dalam penelitian. Oleh karena itu, perlu dilakukan kembali analisis data yang sudah diklarifikasikan.

Aktivitas analisis data model ini antara lain, reduksi data (*data reduction*), display dan gambaran konklusi atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

- a. Reduksi data (*data reduction*), pada tahap awal ini melakukan pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi dan pentransformasian dan mentah dalam catatan-catatan tertulis. Tujuannya adalah untuk melakukan temuan-temuan yang kemudian menjadi fokus dalam penelitian ini.
- b. Display data, tahap ini data yang sudah direduksi kemudian didisplay hingga memberikan pemahaman terhadap data tersebut agar bisa menentukan langkah selanjutnya yang akan dilakukan oleh seorang peneliti dalam proses penelitiannya.

- c. Gambaran kesimpulan, setelah reduksi data terlaksana, maka dilakukan konklusi atau penarikan kesimpulan dari data yang telah diteliti, dari kesimpulan tersebut dipaparkan penemuan baru dari penelitian yang dilakukan. Namun hasil ini masih bisa diteliti kembali dan kembali dilakukan reduksi, display data dan kembali menghasilkan konklusi, begitu seterusnya agar mendapatkan hasil yang optimal.

E. Jalannya Penelitian

1. Tahap Persiapan

Tahap persiapan dimulai sejak pra penelitian ketika peneliti mengumpulkan data awal untuk mempersiapkan usul penelitian terutama untuk merumuskan permasalahan. Usul penelitian kemudian didiskusikan, diperbaiki dan disepakati oleh tim peneliti. Setelah usul penelitian dianggap telah memenuhi pedoman, usul penelitian dikumpulkan ke Lembaga Penelitian dan Pengembangan Universitas Ahmad Dahlan. Jika diterima, usul penelitian yang lolos seleksi akan dipresentasikan untuk mendapatkan masukan dari *reviewer*.

2. Tahap Pelaksanaan

Setelah proposal dinyatakan lolos, peneliti segera melakukan studi pustaka dan lapangan. Data yang diperoleh dari studi lapangan akan dipisahkan antara data yang relevan dan tidak relevan. Data yang relevan akan dianalisis untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

3. Tahap Penyelesaian

Hasil analisis kemudian disusun dalam laporan penelitian. Laporan penelitian dikumpulkan ke Lembaga Penelitian dan Pengembangan Universitas Ahmad Dahlan dan dipresentasikan untuk mendapatkan masukan dari *reviewer*. Setelah dipresentasikan dan mendapatkan masukan, laporan akhir penelitian yang telah direvisi dan disetujui dikumpulkan kembali ke Lembaga Penelitian dan Pengembangan Universitas Ahmad Dahlan.

Diagram 1. *Flowchart* Penelitian



BAB IV

Penyalahgunaan Wewenang Jabatan Oleh Pejabat Negara/Pemerintah Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana

1. Pengertian, kedudukan, dan fungsi dan arti penting AAUPB

a. Pengertian AAUPB

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*. Akan tetapi, tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

Menurut Jazim Hamidi (1999:17-25), berdasarkan rumusan pengertian para pakar tentang AAUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik), maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara;
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crince le Roy meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampurkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum (Muhammad Azhar, (2015: 274).

b. Kedudukan AAUPB dalam Sistem Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon (1993:5-10) AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku (2012:35). Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum (Ridwan HR, 2014).

c. Fungsi dan Arti penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau

pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan, bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

AAUPB dapat diibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan(Irfan Fachruddin,2004:2). Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad, detournement de pouvoir, abus de droit, dan ultravires*.
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN (Jazim Hamidi,1999:129).
4. AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Menurut Indroharto (1994: 145-146), AAUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara

2. Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang

kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan (Paulus Effendi Lotulung, 1993: 107).

Penyelenggaraan pemerintahan di negara maju tentu berbeda dengan negara berkembang, beberapa faktor penting memberi pengaruh, yaitu cara berpikir yang mengutamakan kualitas pelayanan, transparansi, integritas, kapasitas pengembangan kemampuan dan didukung oleh hal lain bersifat non-teknis tetapi sangat menunjang terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan warga. Kebijakan yang dilaksanakan pun tetap harus berdasarkan AUPB dan peraturan perundangan yang berlaku.

Hotma P. Sibuea mengemukakan AAUPB lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu negara seperti undang-undang. AAUPB lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik atau *good governance* (Sedarmayanti, 2004:23). AAUPB dapat disebut landasan atau alasan bagi terbentuknya suatu peraturan hukum atau merupakan suatu *ratio legis* dari suatu peraturan hukum, yang memuat nilai-nilai, jiwa, cita-cita sosial atau pandangan etis yang ingin diwujudkan (Satjipto Rahardjo, 2000:85-86).

Perkembangan AUPB dapat dibagi dalam 3 fase. Fase pertama adalah bahwa secara historis penggunaan AUPB sudah berlangsung sejak lama. Penggunaan AUPB tidak didasarkan pada landasan hukum dalam bentuk normatif yaitu undang-undang atau peraturan perundangan lainnya, namun lebih diutamakan berdasarkan konsep, doktrin, kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara. Pada fase kedua, normativasi AUPB pertama kali dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ditegaskan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi dan nepotisme. Fungsi AUPB adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi, sebenarnya tidak mengatur sama sekali mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang menjadi urat nadi pelaksanaan pelbagai fungsi dan tugas pemerintah. Fase ketiga adalah setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama

kali mengatur mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD NRI 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting terkait penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, AUPB, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronik, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan oleh Pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legalisasi dokumen, sanksi administratif diatur secara jelas (<http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/614> diakses 6 Juli 2020).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sangat diperlukan bagi semua pihak, baik pemerintah, masyarakat serta PTUN dengan faktor kepentingan yang berbeda tetapi secara keseluruhan memiliki persamaan yaitu untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, penyelenggaraan pemerintahan juga berdasarkan AUPB baik yang telah dicantumkan dalam perundang-undangan, maupun putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap serta praktik pemerintahan (Putrijanti, Aju, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, 2018).

Asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya (Ichsan Syuhudi, 2017:10-19).

3. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Angka 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (*UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*).

Penyelenggara pelayanan publik itu sendiri ialah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan penerima pelayanan publik ialah masyarakat dalam hal ini yang disebut dengan masyarakat ialah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai

orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. Pertama, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan publik di danai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara (Ainur Rofieq,2012: 2).

4. Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik

Idealnya, semua pelayanan negara sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakat melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utama mendukung *human investment*. Konsep negara kesejahteraan itu adalah buah dari penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menabung, setelah kebutuhan dasar dalam hidup mereka sudah tercukupi dengan pelayanan publik bebas biaya (gratis) yang diselenggarakan oleh pemerintah. Maka dari itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*publik service*) yang terjamin kualitasnya. Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan.

Harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan terbitnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas (Muhaimin, <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2018.v12.213-226>).

Masyarakat memiliki hak sekaligus merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sebaik-baiknya. Dengan demikian, fungsi pelayanan publik tidak lain adalah tugas pemerintah dan negara untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Fungsi pemerintahan yang efisien dan efektif sesungguhnya telah diatur dalam UU No. 28 tahun

1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yaitu berdasar atas asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalisme dan asas akuntabilitas.

Hubungan hukum antara penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam melakukan interaksi diantara mereka.

Sjachran Basah mengemukakan: “Walaupun Administrasi Negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan, tetapi sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan secara hukum harus memperhatikan batas atas dan batas bawah, dengan memperhatikan UUD 1945 sebagai tolak ukurnya.” (Sjachran Basah,1992:7).

Pelaksanaan Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam sistem pemerintahan Indonesia akan berjalan dengan baik dan lancar apabila didukung oleh adanya administrasi yang baik dan mantap (Ichsan Syuhudi,2017:10-19).

Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga perlu diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik dengan tujuan :

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas:

1. kepastian hukum. Asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. kemanfaatan. Asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat;(3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu

dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Ketidakberpihakan. Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. Kecermatan. Asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan. 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 mencampuradukkan kewenangan.
6. Keterbukaan. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. Kepentingan umum. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Pelayanan yang baik. Asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat selain daripada yang disebutkan dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan, antara lain (*UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*):

1. Asas Keseimbangan. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kualifikasi yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.
2. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan

baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.

3. Asas Keadilan dan Kewajaran. Asas keadilan ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

AAUPB dapat dijadikan landasan atau pedoman bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya, sekaligus sebagai alat uji bagi lembaga peradilan dalam menilai tindakan pemerintah ketika ada gugatan dari pihak lain yang dirasakan merugikannya. Dengan kata lain, AAUPB secara teoritis sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan berkualitas baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis, cerminan pemerintah yang demikian dapat dilihat dari produk hukum yang ditetapkannya, seperti dalam wujud perizinan daerah yang berwawasan lingkungan hidup (Ainur Rofieq, 2011:2).

C. Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi

Berdasarkan kajian atas permasalahan di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor merupakan kompetensi absolut Peradilan Administrasi, karena konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan dan konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Pemberantasan Tipikor secara teoritis dan praktis merupakan konsep yang sama. Ketika ada dua hukum (kebijakan legislasi) dengan level sederajat mengatur aspek yang sama, maka berdasarkan asas “*lex posteriori derogate legi priori*”, hukum yang dibentuk kemudian yang berlaku.

Akar permasalahan timbulnya potensi sengketa kewenangan mengadili antara Peradilan Tipikor dengan Peradilan Administrasi dalam penanganan penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor karena adanya perbedaan konsep, teori, dan pengaturan tentang “wewenang” dan “kewenangan” dalam hukum Indonesia. Sementara itu, secara terminologi kedua kata tersebut berasal dari kata yang sama yaitu “wenang” dengan makna yang tidak jauh berbeda,

karena keduanya selalu dikonotasikan dengan “hak dan kekuasaan” pejabat publik. Agar tidak terjadi kerancuan pemahaman dan pengaturan mengenai “wewenang” dan “kewenangan”, para akademisi hukum, legislatif, dan penegak hukum kiranya perlu melakukan penegasan dan penyamaan persepsi mengenai istilah yang akan digunakan dalam hukum Indonesia dengan memilih salah satu istilah tersebut.

D. Analisis Kasus

PT. Garuda Indonesia merupakan bagian dari (BUMN) pemerintah yang bertugas menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam hal ini sebagai moda transportasi udara. Ketentuan penyelenggaraan pemerintahan tersebut salah satunya diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada warga masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, warga masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan terhadap “jabatannya” tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 maka pejabat negara tidak akan mudah menyalahgunakan kekuasaan yang ada ditangannya. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan transformasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat.

Penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan AUPB khususnya dalam hal ini asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas tidak menyalahgunakan wewenang sendiri diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 yaitu Pasal 10 ayat (1) huruf e dan penjelasannya. Asas ini mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk 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 mencampuradukkan kewenangan.

Menurut ketentuan Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014, badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang; larangan itu meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan, dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penyalahgunaan wewenang oleh Direktur Garuda Indonesia, I Gusti Ngurah Askhara menyelundupkan onderdil motor gede (moge) Harley Davidson dan Brompton melalui

pesawat Garuda, bukanlah hal baru. Bahkan itu bukan pula kasus terakhir karena setelah kasus tersebut masih banyak kasus lain yang mengiringinya. Kasus semacam ini akan senantiasa terjadi jika si “pejabat”, meminjam istilah Carl Von Savigny tidak memiliki “volgeist” yaitu wujud dari sebuah semangat, komitmen, konsistensi dan sekaligus ruh/jiwa atau karakter. Volgeist bermakna spiritual sekaligus manifestasi kejujuran dan pemikiran positif hanya untuk kepentingan bangsa. Volgest sejatinya senafas dengan nilai sila-sila dalam Pancasila.

Dari sudut konsepsi negara, dianutnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai eadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat (SF.Marbun,2003:269). Dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik harus memenuhi tujuan yang hendak dicapai dalam pelayanan publik tanpa membeda-bedakan. Dalam pelaksanaan pelayanan publik tersebut pemerintah hendaknya menjadikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagai pedoman dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, masyarakat juga dapat menggunakan AAUPB untuk mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya sehingga tidak terjadi benturan antara pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dan masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yang dapat diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik antara lain: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik (sesuai dengan pasal 10 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) serta terdapat asas tambahan yaitu : asas keseimbangan, Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan, dan asas keadilan dan kewajaran (menurut Koentjoro Purbopranoto,1978).

Sayang asas-asas umum pemerintah yang baik itu, dalam konteks kasus ini berhenti hanya pada teks, tanpa “komitmen” dan tanpa diiringi dengan nilai “volgeist” untuk dilaksanakan. Ironisnya, jangankan mengimplementasikan konsep tersebut di lapangan untuk

orang lain, diterapkan pada dirinya sendiri pun tidak. Atas dasar itu, layak kiranya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diterapkan secara progresif sambil dikaitkan dengan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dari kasus ini para pejabat yang terlibat layak diajukan ke pengadilan. Jika kaitannya dengan hukum administrasi negara maka penerapan sanksinya maksimal pemecatan dan ini telah dilakukan oleh Menteri BUMN, Erick Thohir. Sedangkan kasus pidananya diserahkan ke pengadilan Tipikor dan semestinya dituntut hukum maksimal pidana yaitu hukuman seumur hidup atau maksimal penjara 20 tahun.

Kini semangat “volgeist” beralih kepada hakim yang mengadili. Hakim hendaknya memiliki “volgeist” dengan berani menghukum seberat-beratnya. Belajar dari negara-negara yang hukumnya sudah baik, beban kesalahan akan makin diperberat diberikan kepada pejabat publik yang melakukan penyalahgunaan kewenangan. Pejabat publik semestinya menjadi teladan atau contoh bagi masyarakat, maka di sinilah letak relevansi “volgeist” diimplementasikan agar di samping ada keadilan tetapi juga menjadi peringatan kepada calon-calon pejabat publik bahwa keteladanan adalah segalanya. Negara membutuhkan pejabat yang mampu bekerja dengan baik sekaligus dapat diteladani.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

1. Penyelundupan onderdil motor gede (moge) Harley Davidson dan Brompton yang dilakukan oleh Direktur Utama Garuda Indonesia I Gusti Ngurah Askhara atau Ari Askhara jelas melanggar Hukum Administrasi dan melanggar hukum pidana sekaligus. Apa yang dilakukan oleh Direktur Garuda itu melanggar Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. Secara spesifik sebagai pejabat negara semestinya Direktur Garuda mematuhi dan mentaati asas-asas umum pemerintahan yang baik. Seperti dipahami dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan AUPB khususnya dalam hal ini asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas tidak menyalahgunakan wewenang sendiri diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 yaitu Pasal 10 ayat (1) huruf e dan penjelasannya. Asas ini mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk 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 mencampuradukkan kewenangan.

B. Saran

1. Sayang Direktur Garuda dan banyak pejabat lain belum menjadikan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Hukum Administrasi sebagai pedoman dan acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Padahal di dalam undang-undang tersebut telah diuraikan dengan jelas bahkan ditail beberapa asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) atau prinsip-prinsip (pedoman)

bagaimana memimpin sebuah lembaga pemerintahan. Oleh karena itu disarankan agar setiap pejabat atau calon pejabat negara hendaknya memahami Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut khususnya pada bagian asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Terpenting juga, bahwa setiap pejabat hendaknya memiliki *volgeist* (karakter) sebagai pejabat negara. Karakter itu meliputi kejujuran, ketegasan, kedisiplinan, kesadaran dan komitmen untuk menjalankan roda pemerintahan dengan sebaik-baiknya. Intinya, pejabat adalah seorang yang patut diteladani. Jika hal ini tidak dimiliki atau sebaliknya “dilanggar” seperti kasus dalam penelitian ini, maka dapat menghancurkan kewibawaan orang itu sekaligus lembaganya.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Latief, 2014, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta.

Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Volume 04 Nomor 1 Maret 2015.

Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019 ISSN. 2621 – 2781 Online

Arief, Barda Nawawi, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, PT. Citra Aditya, Bandung, 2005.

Atmasasmita, Romli, Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema "atau Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi", Hotel Mercure, Ancol Jakarta, tanggal 26 Maret 2015.

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (BP2B, Kemendikbud), Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI), Kamus Versi Online/Daring (Dalam Jaringan), kbbi.web.id/salah%20guna. menyalahgunakan, diunduh pada hari Rabu, 8 Maret 2016.

BP2B, Kemendikbud, KKBI, Daring, kbbi.web.id/wenang, diakses tanggal 6 September 2020.

Bull, Victoria, Oxford Learner's Pocket Dictionary: Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Chazawi, Adami, Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia, Bayumedia, Malang, 2005.

Dewi, Dyah Adriantini Sintha, "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan", 5.1 (2016).

Disiplin F. Mano. Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi *Wawasan Yuridika*, Volume 2 Nomor 1, Maret 2018.

H.A. Muin Fahmal, 2016, *Peran Asas-Asas Pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.

Hadjon, Philipus M., Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomer 30 Th. 2014, Makalah, disampaikan dalam Colloquium Membedah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 5 Juni 2015, Garden Palace Surabaya.

Hadjon, Philipus M., dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.

Hamidi, Jazim, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999)

Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2002)

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014)

<http://news.detik.com/berita/2873765/uu-administrasi-pemerintahan-dinilai-mengudeta-pemberantasan-korupsi>, diakses tanggal 28 Februari 2016.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5514fdcf7f91b/uu-administrasi-pemerintahan-trigger-berantas-korupsi>, diakses tanggal 28 Februari 2016.

I Made Widnyana. 2010. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Fikahati aneska.

Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Marbun, SF., *Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia* (Bandung, 2001)

Moeimam, Susi dan Steinhauer, Hein, *Kamus Belanda-Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005.

Muhaimin, Penguatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Melalui Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12.2 (2018), 213

<<https://doi.org/10.30641/kebijakan.2018.v12.213-226>>

Muhammad Azhar, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam, *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 8.5 (2015).

Muhlizi, Arfan Faiz, "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi", Artikel dalam *Jurnal RechtsVinding*, Volume 1 Nomor 1 Januari-April 2012.

Nirwanto, D. Andhi, Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan), Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi, Hotel Mercure, Jakarta, tanggal 26 Maret 2015.

Nurmansyah Semil, 2018. *Pelayanan Prima Instansi Pemerintah: Kajian Kritis Sistem Pelayanan Publik di Indonesia*. Prenada Media Group, Jakarta.

Panjaitan. "Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan " *Jurnal IU, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung, Vol 24 , No 3, Juli, 2017*

Parmono, Budi, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia: Disertasi*, Fakultas Hukum UB, Malang, 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Tenaga Kerja Asing.

Permana, Tri Cahya Indra, *Hak Permohonan Pejabat/Badan Atas Dugaan Penyalahgunaan Wewenang: Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Editor Subur, dkk., Genta Press, Yogyakarta, 2014.

Philipus M. Hadjon, and Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993)

Pimpinan Pusat Ikatan Hakim Indonesia (PP IKAHI), *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2016.

Putrijanti, Aju, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, „Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)“, *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 30.2 (2018), 277
<<https://doi.org/10.22146/jmh.33056>>

Putusan Hakim Pengadilan Tanjung Pinang Nomor 2/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg, tanggal 11 Juni 2015.

Putusan Hakim Pengadilan Tanjung Pinang Nomor 3/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg, tanggal 11 Juni 2015.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) Nomor 977K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1485K/Pid.Sus/2013, tanggal 2 Oktober 2013.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2357K/Pid.Sus/2015, tanggal 4 November 2015.

Putusan MARI Nomor 03/PID.SUS/TIPIKOR/2013/PN.PBR., tanggal 1 Mei 2013.

Putusan MARI Nomor 14/Pid.Sus /2012/PN.AB, tanggal 4 September 2012.

Putusan MARI Nomor 979K/PID/2004, tanggal 10 Juni 2005.

Putusan Pengadilan

Rofieq, Ainur, „Pelayanan Publik Dan Welfare State“, *Governance*, 2 (2011)
Saldi Isra, 2009, *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*. Jakarta: Kompas.

SF Marbun. 2016. *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak*. Yogyakarta: FH UII Press.

SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* (Bandung, 2001).

Sidharta, Penemuan Hukum Melalui Putusan Hakim, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Pemerkuatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, yang diselenggarakan oleh Komisi Yudisial RI, PUSHAM UII, dan Norsk Senter For Menneskerettigheter Norwegian Centre For Human Rights, Hotel Grand Angkasa Medan, tanggal 2-5 Mei 2011.

Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. (Bandung: Alumni, 1992)

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Suhariyono AR., "Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Artikel dalam Jurnal Perspektif, Volume XVII No. 1 Tahun 2012 Edisi Januari.

Suratno, Sadhu Bagas, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik", *E-Journal Lentera Hukum*, 4.3, 164
<<https://doi.org/10.19184/ejrh.v4i3.5499>>

Susetio, Wasis, Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria, Artikel dalam Jurnal Lex Jurnalica, Volume 10 Nomor 3, Desember 2013.

Syuhudi, Ichsan, "Pena Justisia : Media Komunikasi Dan Kajian Hukum Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik", 17.1 (2017), 10–19
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

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 Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009.

UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang "Pelayanan Publik", UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang "Pelayanan Publik", 2009

Widjiastuti, Agustin, "Peran Aaupb Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari Kkn", *Perspektif*, 22.2 (2017), 96–110 <<http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/614>>

Wiyono, R., Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Yasin, Ikhsan Fatah, „Eksistensi AAUPB Di Indonesia Dan Yurisprudensinya Dalam Perkara TUN“, 8 (2018)

Yulius, Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014), Artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Volume 04 Nomor 3 November 2015.

- Tahap Penyelesaian
 - Menyusun Laporan Penelitian
 - Presentasi Laporan Penelitian
 - Mengumpulkan Laporan Akhir Penelitian