

PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH PEGAWAI NEGERI SIPIL (RATIO LEGIS PASAL 36 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 94 TAHUN 2021 TENTANG DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL)

*Abuse Of Authority By Civil Servants
(Ratio Legis Article 36 of Government Regulation Number 94
of 2021 Concerning Civil Servant Discipline)*

Firna Novi Anggoro

Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung
Jl. Basuki Rahmat No.54 Bandar Lampung
e-mail: anggorofirna@gmail.com

Naskah diterima : 28 Juni 2022; revisi : 28 Juli 2022; disetujui: 25 Agustus 2022

Abstrak

PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS memuat beberapa ketentuan baru yang belum pernah diatur dalam peraturan Disiplin PNS sebelumnya. Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 mengatur mekanisme pemeriksaan PNS yang diduga menyalahgunaan wewenang dan berimplikasi terhadap kerugian keuangan negara. Penelitian ini berupaya mengkaji apa *ratio legis* dari Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021. Penelitian ini adalah penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Pembacaan terhadap Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 tidak berdiri sendiri. Diperlukan penafsiran hukum (*legal interpretation*) sistematis sehingga ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 memiliki keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Ratio Legis* Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 adalah bentuk perlindungan hukum PNS dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tidak mudah terjadi overkriminalisasi. Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 jo. Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP memuat pengarusutamaan fungsi hukum administrasi sebagai *primum remidium* dan hukum pidana sebagai *ultimum remidium* dalam penyelesaian PNS yang diduga menyalahgunakan wewenang dan berindikasi kerugian keuangan negara. Hal tersebut sejalan dengan asas *presumptio iustae causa* (*vermoeden van rechtmatigheid*), prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) serta memberikan keadilan yang proporsional bagi PNS. Oleh karena itu, Perlu dilakukan sosialisasi dan internalisasi secara berkelanjutan terkait substansi ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 dan UUAP kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), Aparat Penegak Hukum dan setiap PNS.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Wewenang, Pegawai Negeri Sipil, *Ratio Legis*.

Abstract

*PP No. 94 of 2021 concerning Civil Servant Discipline contains several new provisions that have never been regulated from the previous Civil Servant Discipline Regulations. Article 36 PP No. 94 of 2021 regulates the mechanism for examining civil servants who are considered to have abused their authority and have implications for state financial losses. This research is a normative research with a statutory and conceptual approach. The reading of Article 36 PP No. 94 Year 2021 does not stand alone. legal requirements (legal interpretation) systematically so that the provisions of Article 36 PP no. 94 of 2021 has a close relationship with the provisions of Articles 20 and 21 of Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration. Ratio Legis Article 36 PP No. 94 of 2021 is a form of legal protection for civil servants in carrying out their duties and authorities so they are not easily criminalized. Article 36 PP No. 94 Year 2021 jo. Article 20 and Article 21 of the UUAP contain the mainstreaming of administrative law functions as the *primum remidium* and criminal law as the *ultimum remidium* in the settlement of civil servants suspected of abusing authority and indicating state financial losses. This is in line with the principles of Presumptio Iustae Causa (*vermoeden van rechtmatigheid*), equality before the law, and providing proportional justice for civil servants. It is necessary to carry out continuous socialization and internalization to PPK, APIP and all civil servants to increase understanding and knowledge regarding the substance of the provisions of Article 36 PP No. 94 of 2021 and also UUAP.*

Keywords: Abuse Of Authority, Civil Servants, *Ratio Legis*.

A. Pendahuluan

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. PNS sebagai piranti pemerintahan sangat sentral keberadaannya karena membawa dan melaksanakan komponen peraturan dan kebijakan pemerintah untuk mewujudkan tujuan bernegara. Komponen tersebut terejawantahkan dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan tanggung jawab bagi PNS.

Untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut, disiplin kerja menjadi modal dasar setiap PNS. PNS yang disiplin, berintegritas moral, profesional, dan akuntabel, memerlukan peraturan disiplin PNS yang menjadi pedoman dalam menegakkan disiplin sehingga mampu mendorong PNS agar lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Disiplin kerja yang baik mencerminkan besarnya tanggung jawab seorang PNS terhadap tugas yang diberikan kepadanya sehingga mendorong semangat berkinerja dan pada akhirnya mampu mewujudkan tujuan organisasi.

Sebagai aparatur negara, setiap tingkah laku dan perbuatan PNS harus dapat dipertanggungjawabkan, terlebih pada saat melaksanakan tugas pengabdianya kepada bangsa, negara, dan masyarakat. Oleh karenanya PNS haruslah berupaya keras menaati ketentuan disiplin PNS berupa kewajiban dan menghindari larangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada tanggal 31 Agustus 2021, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS (PP No.

94 Tahun 2021) yang menggantikan peraturan disiplin sebelumnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 (PP No. 53 Tahun 2010). Terdapat penyempurnaan dan beberapa ketentuan baru yang tidak terdapat pada PP No. 53 Tahun 2010. Baik pada PP No. 53 Tahun 2010 maupun PP No. 94 Tahun 2021 keduanya mengatur terkait larangan PNS untuk melakukan penyalahgunaan wewenang. Namun, Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 memuat ketentuan baru yaitu adanya mekanisme pemeriksaan penyalahgunaan wewenang PNS yang berimplikasi terhadap kerugian keuangan negara. Pasal 36 menyatakan bahwa jika berdasarkan hasil pemeriksaan terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka atasan langsung atau tim pemeriksa wajib berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Kemudian jika indikasi tersebut terbukti, maka APIP merekomendasikan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk melaporkan kepada Aparat Penegak Hukum (APH).

Suatu aturan hukum tidak lahir begitu saja. Pembentuk aturan hukum tentunya memiliki garis besar tujuan dan landasan kebijakan yang akan diuangkan dalam sebuah aturan hukum (*ratio legis*). Pada dasarnya setiap peraturan hukum yang disusun diharapkan membawa perbaikan dalam sistem hukum yang akan diberlakukan untuk umum. Memahami *ratio legis* suatu aturan hukum sangat penting karena untuk melihat alasan atau tujuan dari lahirnya peraturan hukum tersebut sehingga pada akhirnya mampu membantu dalam pengimplementasian (penegakan) ketentuan tersebut pada praktiknya.¹² Atas dasar

¹ Doni Budiono, Ratio Legis Penyelesaian Sengketa Undang-Undang Pengampunan Pajak Dalam Pengadilan Pajak di Indonesia, Disertasi, (Surabaya: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya), hlm. 45.

tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji apa *ratio legis* atas ketentuan Pasal 36 PP 94 Tahun 2021.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan guna mengkaji norma atau kaidah hukum positif.² Menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mencari asas-asas, prinsip maupun doktrin yang terkait dengan penelitian ini.³

Jenis data yang digunakan adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum utama yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 dan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyalahgunaan wewenang. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan.⁴ Analisis terhadap data yang telah dikumpulkan dilakukan secara deskriptif kualitatif guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

C. Pembahasan

1. Konsepsi Penyalahgunaan Wewenang

Untuk mempermudah pembahasan apa *ratio legis* dari Pasal 36 PP 94 Tahun 2021, terlebih dahulu perlu diketahui mengenai konsep apa itu penyalahgunaan wewenang. Secara teoretis penyalahgunaan wewenang lahir dari doktrin hukum administrasi. Istilah penyalahgunaan wewenang berasal dari sistem hukum Prancis yakni *detournement de pouvoir*. Pada sistem hukum Prancis, Pejabat Pemerintahan dinyatakan melakukan *detournement de pouvoir* jika dalam mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga dan koleganya) dan bukan untuk ketertiban umum. Konsep *detournement de pouvoir* menjadi dasar pengujian bagi lembaga peradilan administrasi terhadap suatu tindakan pemerintahan dan lembaga pertama yang menggunakannya sebagai alat uji adalah *Conseil d'etat* (Mahkamah Agung Khusus Peradilan Administrasi di Prancis) yang kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Sebagai alat uji oleh *Conseil d'Etat* pada tahun 1945 *detournement de pouvoir* dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari *de principes généraux de droit*.⁵

Sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon dari *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* bahwa penyalahgunaan

² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 295.

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group: Kencana, 2019), hlm. 136-158.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006), hlm. 52.

⁵ Yulius, "Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 No.3, November 2015, hlm. 363-365.

wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat tersebut melanggar asas spesialitas (*specialiteitbeginsel*).⁶ Secara substansial *specialiteitbeginsel* mengandung bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, dimana dalam kepustakaan hukum administrasi telah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah atau tujuan). Penyimpangan atas asas tersebut akan melahirkan *detournement de pouvoir*.⁷

Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang menjadi 3 (tiga) bentuk yakni:⁸

- a. Penyalahgunaan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b. Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;

- c. Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu "kealpaan", namun dilakukan secara sadar yakni mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri atau untuk orang lain.⁹ Dengan demikian penyalahgunaan memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu:¹⁰

- a. Menjadi suatu norma perilaku (*een gedragnorm*) bagi penyelenggara negara serta pegawai negeri dalam melakukan perbuatan hukum dan menjalankan wewenangnya;
- b. Menjadi suatu dasar gugatan (*een beroepgrond*) bagi warga masyarakat dan rakyat jika terdapat kerugian yang disebabkan oleh keputusan dari penyelenggara negara dan pegawai negeri;

⁶ Philipus M. Hadjon, et. al., Hukum Administrasi dan Good Governance (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012), hlm. 25-26.

⁷ Nur Basuki Minarno, Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009), hlm. 80.

⁸ Indriyanto Seno Adji, Korupsi, kebijakan Aparatur Negara, & Hukum Pidana (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 35. Apa yang disebut Jean Rivero dan Waline pada butir c merupakan ciri khas dari Prancis yang bersumber dari yurisprudensi Conseil d'Etat. Di Belanda dan Indonesia dibedakan penyalahgunaan wewenang dengan penyimpangan prosedur. Pada negara Belanda dan Indonesia penyimpangan prosedur tergolong sebagai tindakan yang bertentangan dengan perundang-undangan, bukan penyalahgunaan wewenang. Parameter penyalahgunaan wewenang adalah asas spesialitas sedangkan penyimpangan prosedur parameteranya adalah peraturan perundang-undangan. Lihat Ridwan, Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah (Yogyakarta: FH UII Press), hlm. 178.

⁹ Philipus M. Hadjon, et.al., *Op.Cit.*, hlm. 26.

¹⁰ Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi* (Malang: Intelegensia Media, 2020), hlm. 120.

- c. Menjadi suatu norma penguji (*een toetsingsnorm*) bagi hakim dan bagi organ pengawas pemerintahan.

Untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang harus lebih dahulu dibedakan apakah wewenang tersebut masuk dalam klasifikasi wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*) atau wewenang bebas (*vrij bestuur, freies Ermessen, discretionary power*). Pada kategori wewenang terikat untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang menggunakan parameter asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) sedangkan pada kategori wewenang bebas menggunakan parameter Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB).¹¹

Dari tinjauan hukum positif Indonesia, norma hukum yang mengatur terkait penyalahgunaan wewenang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) khususnya ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b yang dijadikan sebagai salah satu ukuran hukum untuk menguji dan membatalkan tindakan Badan dan/atau Pejabat TUN (*rechtmatigheidtoetsing*) oleh hakim PTUN. Perkembangan selanjutnya,

pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang salah satunya memuat ketentuan larangan penyalahgunaan wewenang. UUAP tidak memberikan definisi secara eksplisit terkait penyalahgunaan wewenang sebagaimana yang dikenal dalam doktrin hukum administrasi. UUAP menyatakan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Di dalam UUAP, penyalahgunaan wewenang (tidak menyalahgunakan wewenang) dijadikan sebagai salah satu dari AUPB dimana dalam penjelasan UUAP dinyatakan bahwa asas tidak menyalahgunakan wewenang 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. UUAP juga mengkategorikan bentuk penyalahgunaan wewenang dan memberikan kriteria setiap bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP.

Tabel 1. Bentuk dan Kriteria Penyalahgunaan Wewenang Serta Akibat Hukumnya berdasarkan UUAP

| Genus | Spesies | Sub Spesies | Akibat Hukum |
|---|------------------------------------|---|--|
| <i>Larangan Penyalahgunaan Wewenang</i> | <i>Larangan Melampaui Wewenang</i> | <ul style="list-style-type: none"> a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang. b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang. c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan | <i>Tidak Sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap</i> |

¹¹ Ridwan, *Op.Cit.*, hlm. 181-182.

| | | | |
|--|--|---|---|
| | <i>Larangan mencampur-adukkan Wewenang</i> | <ul style="list-style-type: none"> a. Diluar cakupan bidang atau materi wewenang b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan | <i>Dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap</i> |
| | <i>Larangan Bertindak sewenang-wenang</i> | <ul style="list-style-type: none"> a. Tanpa dasar kewenangan b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap | <i>Tidak Sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap</i> |

Pada PP no. 94 Tahun 2021 secara *expressis verbis* menyatakan bahwa salah satu larangan bagi PNS adalah dilarang menyalahgunakan wewenang. Namun PP no. 94 Tahun 2021 pun juga tidak memberikan definisi secara eksplisit, hanya saja pada penjelasan PP 94 Tahun 2021 dinyatakan bahwa menyalahgunakan wewenang meliputi tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang. Lingkup penyalahgunaan wewenang termasuk tindakan melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu untuk kepentingan pribadi atau kepentingan pihak lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut.

Secara leksikal konsep menyalahgunakan wewenang yang terdapat pada PP no. 94 Tahun 2021 serupa dengan konsep-konsep penyalahgunaan wewenang yang ada pada UUAP. Hal ini menjadi logis dikarenakan UUAP lahir lebih dulu dari PP no. 94 Tahun 2021.

Kemudian lahirnya UUAP memang menjadi payung hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, menjaga hubungan aparat pemerintahan dengan warga masyarakat, menciptakan birokrasi yang semakin baik serta sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.¹² Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ketentuan larangan menyalahgunakan wewenang pada PP no. 94 Tahun 2021 menjadi ketentuan khusus (*lex specialis*) dari UUAP, mengingat UUAP memuat standardisasi penggunaan wewenang. PP no. 94 Tahun 2021 dan UUAP memiliki *normgedrag* (perilaku yang dikehendaki atau yang tidak dikehendaki oleh sebuah norma) dan *normadressat* (subjek norma) yang sama. Terkait *normgedrag* kedua ketentuan tersebut memuat ketentuan yang sama-sama melarang perbuatan penyalahgunaan wewenang dan terkait *normadressat* (subjek norma)-nya juga sama yaitu Pejabat Pemerintahan (PNS).¹³

¹² M. Yasin, et. al., Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Jakarta: UI-CSGAR, 2017), hlm. 1.

¹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan 3 (tiga) klasifikasi jabatan, yakni jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana (vide Pasal 14 UU ASN). Pasal 15 UU ASN menyebutkan bahwa pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggungjawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pegawai ASN pada tingkat pelaksana pun dikategorikan sebagai pejabat, yakni pejabat pelaksana. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa seluruh pegawai ASN, baik yang berstatus sebagai PNS maupun PPPK merupakan pejabat pemerintahan atau pejabat publik. Lihat hukumonline.com, "Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintahan", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan-lt52f38f89a7720> (diakses pada 1 Juni 2022).

2. *Ratio Legis* Pasal 36 No. PP 94 Tahun 2021

Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 memuat ketentuan baru yang belum pernah diatur pada peraturan disiplin PNS sebelumnya. Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 memuat mekanisme pemeriksaan penyalahgunaan wewenang oleh ASN yang berimplikasi terhadap kerugian keuangan negara. Dalam usaha mencari makna dari suatu peraturan, perlu dimulai dengan mengangkat suatu peraturan hukum kepada tingkat yang lebih tinggi, yang umumnya dikenal sebagai kegiatan mencari *ratio legis*-nya. Dengan peringkat yang lebih tinggi dijumpai perumusan yang lebih padat dan sekaligus mengandung penjelasan mengapa sesuatu peraturan dikeluarkan. Tanpa menemukan *ratio legis* suatu peraturan, maka kurang dapat memahami arah-arah etis dari sebuah peraturan.¹⁴

PP No. 94 Tahun 2021 merupakan peraturan delegasi dari ketentuan Pasal 86 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Namun, UU ASN sama sekali tidak menyenggung terkait mekanisme pemeriksaan penyalahgunaan wewenang oleh ASN yang berimplikasi terhadap kerugian keuangan

negara. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut perlu dilakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) melalui penafsiran hukum (*legal interpretation*).¹⁵ Hal ini karena bahasa hukum khususnya bahasa yang diformulasikan sebagai norma dalam peraturan perundang-undangan tidak selalu jelas dan sempurna, oleh karenanya membutuhkan interpretasi hukum yang bermakna sebagai proses atau cara atau perbuatan menafsirkan atau upaya untuk menjelaskan arti suatu teks norma untuk menemukan maknanya atau untuk membuatnya menjadi dipahami.¹⁶

Secara metodologi, terdapat beberapa penafsiran hukum yang dikenal seperti penafsiran bahasa (gramatikal), penafsiran historis, penafsiran sistematis, penafsiran teologis dan lainnya. Terhadap ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 digunakan penafsiran hukum sistematis yakni menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum lain atau dengan keseluruhan sistem hukum. Artinya tidak satupun dari peraturan perundangan dapat ditafsirkan seakan-akan berdiri sendiri, tetapi harus selalu dipahami dalam kaitannya dengan peraturan lainnya.¹⁷

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 46-47.

¹⁵ Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan* (Yogyakarta: UII Press, 2012), hlm. 105.

¹⁶ Diah Imaningrum Susanti, *Penafsiran hukum Yang Komprehensif Berbasis Lingkar Hermeneutika* (Malang: IPHILS, 2015), hlm. v.

¹⁷ Bambang Sutiyoso, *Op.Cit.*, hlm. 110-113.

Tabel 2. Ketentuan Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 dan Pasal 36 PP 94 Tahun 2021

| UU No. 30 Tahun 2014 | PP 94 Tahun 2021 |
|---|--|
| <p>Pasal 20</p> <p>(1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.</p> <p>(2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. tidak terdapat kesalahan; b. terdapat kesalahan administratif; atau c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.</p> <p>(3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.</p> <p>(5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.</p> <p>(6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.</p> | <p>Pasal 36</p> <p>(1) Dalam hal berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka atasan langsung atau tim pemeriksa wajib berkoordinasi dengan aparat pengawas intern pemerintah.</p> <p>(2) Dalam hal indikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti, aparat pengawas intern pemerintah merekomendasikan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk melaporkan kepada aparat penegak hukum.</p> |

Melalui penafsiran hukum sistematis maka ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 memiliki keterkaitan dan saling melengkapi dari ketentuan Pasal 20 UUAP. Pasal 36 ayat (1) PP No. 94 Tahun 2021 menyatakan bahwa jika berdasarkan hasil pemeriksaan PNS tersebut terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka atasan langsung atau tim pemeriksa wajib berkoordinasi dengan APIP. Kewajiban atasan langsung atau tim pemeriksa berkoordinasi dengan APIP merupakan konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUAP dimana APIP diberikan kewenangan atribusi sebagai pengawas terhadap larangan penyalahgunaan wewenang. Selanjutnya ketentuan Pasal 20 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUAP terkait hasil pengawasan APIP dan tindak lanjutnya menjadi penjelas bagi ketentuan Pasal 36 ayat (1) PP No. 94 Tahun 2021.

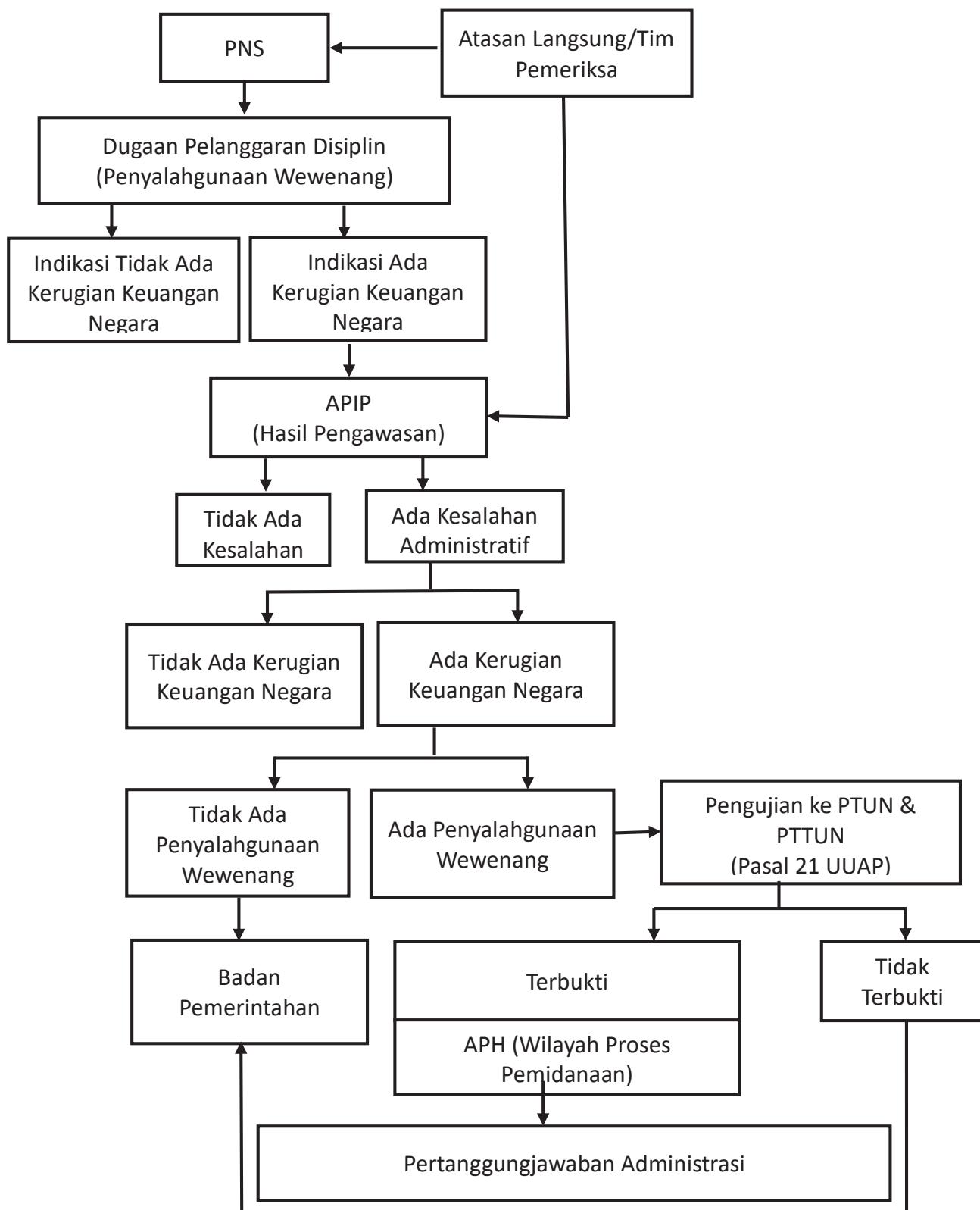
Kemudian, Pasal 36 ayat (2) PP No. 94 Tahun 2021 saling berkaitan dengan Pasal 20 ayat (6) UUAP, yaitu jika dalam pemeriksaan terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara kemudian hasil pengawasan APIP menyatakan bahwa PNS bersangkutan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena penyalahgunaan wewenang maka PNS tersebut wajib melakukan pengembalian kerugian negara dan selanjutnya APIP merekomendasikan PPK untuk melaporkan PNS tersebut kepada APH. Laporan PPK kepada APH ini berkaitan dengan aspek hukum pidana atas perbuatan penyalahgunaan wewenang PNS, karena

larangan penyalahgunaan wewenang/kewenangan diatur juga dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).¹⁸

Jika merujuk Pasal 21 UUAP, sebelum PPK melakukan laporan kepada APH ada kesempatan hukum bagi PNS yang diduga menyalahgunakan wewenang dengan bertolak dari keberatan hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, untuk mengajukan permohonan pengujian kepada PTUN atas ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dari keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan PNS tersebut. Oleh karena itu, idealnya atas rekomendasi APIP, PPK seyogyanya memberikan kesempatan kepada PNS untuk melakukan upaya pengujian di PTUN sebelum PPK melaporkan kepada APH. Kesempatan PNS untuk melakukan pengujian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang akan menjadi sia-sia manakala terhadap kasus penyalahgunaan wewenang tersebut sudah masuk pada proses pidana. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, dimana PTUN berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang "sebelum adanya proses pidana".

¹⁸ Topane Gayus Lumbuun, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No. 3 - September 2009, hlm. 84.

Gambar 1. Skema Mekanisme pemeriksaan PNS atas dugaan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi kerugian keuangan negara



Dengan demikian, penyelesaian dugaan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi kerugian keuangan negara oleh PNS, dilakukan melalui sarana hukum administrasi terlebih dahulu sebagai *primum remidium* (instrumen utama) dan hukum pidana menjadi *ultimum remidium* (instrumen terakhir). Hal demikian menjadi sebuah perlindungan hukum bagi PNS dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. PNS tidak mudah dilakukan kriminalisasi dengan dugaan penyalahgunaan wewenang. Overkriminalisasi¹⁹ yang kerap terjadi menimbulkan kecemasan PNS yang akan menggunakan kewenangannya, sehingga PNS takut mengambil kebijakan dan akhirnya berdampak buruk pada penyerapan anggaran yang mampu mengganggu jalannya roda pembangunan nasional.

Praktik yang terjadi selama ini banyak PNS yang terjerat tindak pidana korupsi karena keputusan maupun tindakan yang dilakukannya. Jika ada dugaan penyalahgunaan wewenang, APH langsung membawanya ke ranah hukum pidana, meskipun fakta dilapangan acapkali menunjukkan kesalahan yang dilakukan bersifat administrasi maupun keperdataan.²⁰

Dalam proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur "melawan hukum" dan "menyalahgunakan kewenangan" yang dibarengi dengan menyebut jumlah "kerugian negara" sebagai dasar untuk mendakwa seorang PNS telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang PNS melakukan aktivitasnya, maka tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Sering kali ditemukan juga unsur "merugikan keuangan negara" dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang PNS tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggarannya.²¹

Cara-cara pemberantasan korupsi yang menimbulkan rasa cemas berlebihan sangat baik sebagai faktor mencegah dan memberantas korupsi untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih. Tetapi cara-cara yang tidak atau kurang memperhatikan asas-asas hukum yang baku, seperti asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), asas menghormati hak-hak pribadi dapat berpengaruh pada upaya pembangunan nasional karena pejabat pemerintahan takut berbuat atau bertindak salah.²²

¹⁹ Sara Sun Beale mengkonsepsikan overkriminalisasi (overcriminalization) dalam kaitannya dengan penegakan hukum yang berlebihan (overenforcement) oleh APH. secara umum bentuk-bentuk overcriminalization meliputi pemberian kewenangan diskresi yang tidak terkontrol kepada penegak hukum, disparitas pidana terhadap beberapa pelaku yang melakukan kejahatan yang sama, dan penyalahgunaan kekuasaan oleh penegak hukum. Lihat Mahrus Ali, "Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25 Issue 3, September 2018, hlm. 456..

²⁰ Richo Andi Wibowo mengkaji beberapa putusan kasus korupsi terkait pengadaan barang/jasa pemerintah (putusan korupsi pengadaan turbin Belawan, putusan korupsi pembangunan kantor Bea Cukai Jawa Timur), dimana menunjukkan bahwa kesalahan yang bersifat administrasi dan keperdataan telah diklasifikasikan oleh APH sebagai perbuatan korupsi yang merugikan keuangan negara. Lihat Richo Andi Wibowo, "Kejanggalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 No. 1, Maret 2016, hlm. 215.

²¹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 376.

²² Bagir Manan, 2009, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian* (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hlm. 316.

Dian Puji N Simatupang menyatakan bahwa sebanyak 70 persen kasus hukum yang terjadi yang menyangkut tentang kebijakan publik justru bersifat *dwaling* (salah kira). Hanya 30 persen saja yang murni mengandung unsur pidana. *Dwaling* tersebut dapat berupa salah kira atas maksud pembuat peraturan (*zelfstandingheid der zaak*), salah kira atas hak orang atau badan hukum lain (*dwaling in een subjetieve recht*), salah kira atas makna suatu ketentuan (*in het een objectieve recht*), dan salah kira atas wewenang sendiri (*dwaling in eigen bevoegdheid*). Terhadap persoalan *dwaling* penyelesaiannya bukan melalui sanksi pidana melainkan harus melalui hukum administrasi. Kemudian, tidak semua pengambil kebijakan tidak dapat dipidana atas kebijakan yang diambilnya. Pengambil kebijakan tetap dapat dipidana apabila ketika mengambil kebijakan mengandung unsur suap, ancaman, dan tipuan. Selama unsur tersebut dapat dibuktikan saat proses pengambil keputusan, pengambil kebijakan dapat dipidana.²³

Penyalahgunaan wewenang merupakan suatu arena kajian hukum yang sangat cair (*abuse of power is notoriously fluid area of law*).²⁴ Perbuatan menyalahgunakan wewenang/kewenangan memiliki karakter bermula dua dimana di satu sisi konsep penyalahgunaan wewenang memang berasal dari hukum administrasi dan di sisi lain juga

dipergunakan oleh hukum pidana (tipikor) yakni sebagai inti delik (*bestandelen delicts*) dari Pasal 3 UU Tipikor.

Namun, baik Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun UU Tipikor pengertian penyalahgunaan kewenangan tidak ditemukan secara *expressis verbis*. Terdapat pengakuan dan penerimaan doktrin *De Autonomie van het Materiele Strafrecht* (otonomi hukum pidana materiil) dari H.A. Demeersemen oleh beberapa putusan peradilan. Secara garis besar dikatakan bahwa hukum pidana memiliki otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya. Akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian jika pengertian "penyalahgunaan wewenang" tidak ditemukan secara eksplisit dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian yang sama yang terdapat dari cabang hukum lainnya.²⁵

Konsep utama penyalahgunaan kewenangan dalam UU Tipikor terletak pada ada tidaknya *actus reus* (*guilty act*) dan *mens rea* (*guilty mind*), sebagai elemen esensial dari suatu kejadian. Secara konkret *actus reus* dan *mens rea* dapat berbentuk unsur kecurangan (*deceit*), penyesatan (*misrepresentation*), penyembunyian kenyataan (*concealment of facts*), manipulasi (*manipulation*),

²³ Hukumonline.com, "Akademisi: Pengambil Kebijakan Publik Tak Dapat Dipidana", <https://www.hukumonline.com/berita/a/akademisi--pengambil-kebijakan-publik-tak-dapat-dipidana-lt531b60851cc21> (diakses pada 1 Juni 2022).

²⁴ Enrico Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 7 No. 2, Juli 2018, hlm. 240.

²⁵ Beberapa putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang mengakui dan menerima doktrin otonomi pidana materiil terkait penyalahgunaan wewenang antara lain 1) Putusan No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992 2) Putusan No. 977 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 3) Putusan No. 979 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 4) Putusan No. 981 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 5) Putusan No. 742 K/Pid/2007 tanggal 16 Mei 2007. Lihat Budi Parmono, Op.Cit., hlm. 258-259.

pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*), akal-akalan (*subterfuge*) atau pengelakan terhadap peraturan (*illegal circumvention*). Ketika penyalahgunaan wewenang itu bersifat "*mala per se*" yang disertai dengan karakter residivis, korban sangat besar dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*), maka sudah seharusnya menggunakan sarana hukum pidana dan UU Tipikor.²⁶

Secara praktik penggunaan bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi dan hukum pidana (tipikor) akan melahirkan konsep bersama yang tidak dapat lagi dikatakan menjadi domain satu rezim hukum lagi. Suatu konsep yang digunakan bersama-sama akan melahirkan titik singgung demikian halnya dengan "penyalahgunaan wewenang" yang melahirkan persinggungan baik persinggungan istilah/konsep, persinggungan konperehensi/konotasi/intensi (isi), persinggungan *normadressat* (alamat yang dituju oleh sebuah norma/subjek norma), dan *normgedrag* (perilaku yang tidak dikehendaki).²⁷

Dengan demikian pendekatan hukum administrasi dan hukum pidana tidak pernah dapat dipisahkan dalam mengkaji dan menegakan hukum terkait permasalahan penyalahgunaan wewenang. Inilah salah satu alasan mengapa pembangunan hukum di bidang pencegahan dan pemberantasan

korupsi harus terintegrasi, bersinergi dan berkelanjutan dengan berbagai agenda pembangunan hukum bidang lain. Melalui pendekatan hukum pidana dan hukum administrasi saling mempengaruhi, sehingga pencegahan dan pemberantasan korupsi terbangun secara simultan, sinkron, dan terpadu sehingga mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁸

Para penyelenggara negara dan pemerintahan melakukan tindakan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan atas dasar norma hukum administrasi, yang terdiri dari norma pemerintahan (*bestuurnorm*) dan norma perilaku aparatur (*gedragnorm*). Ketika para penyelenggara negara dan pemerintahan itu melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma hukum administrasi dan menimbulkan kerugian keuangan negara, mereka dikategorikan melakukan perbuatan melawan hukum dalam bentuk tindak pidana korupsi. Dalam hal ini terjadi persinggungan antara hukum pidana, hukum administrasi dan hukum perdata.²⁹

Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari administrasi pemerintahan, kesalahan administratif oleh PNS dapat saja terjadi karena adanya salah kira (*dwaling*) atau karena kekeliruan yang tidak disengaja sehingga tidak dapat disamakan dengan

²⁶ Asep N. Mulyana, Dimensi Koruptif Kebijakan (Pejabat) Publik, Pergeseran Paradigma Penegakan Hukum Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 147-155.

²⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang (Megamendung: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2016), hlm. 151-152.

²⁸ Enrico Simanjuntak, "Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)", Jurnal Hukum Peraturan, Vol. 1 No.1, Februari 2018, hlm. 36.

²⁹ Ridwan, Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Perkara Korupsi (Yogyakarta: FH UII Press, 2016), hlm. 89.

perbuatan korupsi yang dilakukan secara aktif (sengaja) dengan adanya *mens rea* (niat jahat) dan *actus reus* (perbuatan).³⁰ Romli Atmasasmita menyatakan bahwa merupakan tindakan inskonsitisional penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran yang nyata-nyata termasuk pelanggaran administratif.³¹

Ketika tindakan-tindakan administrasi dan sanksi administrasi telah dapat menyelesaikan berbagai persoalan di bidang administrasi termasuk terhadap adanya pelanggaran di bidang administrasi, biarkanlah hukum administrasi bekerja sesuai dengan kapasitas dan kemampuannya. Otonomi dan kemandirian hukum administrasi dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi masalah-masalah di bidang administrasi, secara tak langsung menunjukkan bahwa hukum pidana dalam bidang administrasi bersifat pelengkap dan membantu (*hulprecht*) dari tegaknya norma-norma di bidang administrasi.³²

Kesalahan administrasi pada dasarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Namun jika kesalahan administrasi tersebut disengaja dan disadari merugikan keuangan negara dan dilakukan dengan memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain maka hal tersebut merupakan letak dari sifat melawan hukum (*wederrechttelijkheid*) pidana korupsi. Dalam hubungannya dengan hukum pidana korupsi

khususnya Pasal 3 UU Tipikor, pelanggaran administrasi dapat merupakan penyebab timbulnya sifat melawan hukum perbuatan (*wederrechttelijkheid*) apabila unsur sengaja (kehendak dan keinsyafan) untuk menguntungkan diri dengan penyalahgunaan kekuasaan jabatan, yang karena itu merugikan keuangan atau perekonomian negara. Perbuatan administrasi yang memenuhi syarat itu membentuk pertanggungjawaban pidana.

Ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 dan Pasal 20 UUAP memiliki spirit yang sama yakni memuat materi terkait penyelesaian administratif, kewajiban administratif dan pemberian sanksi administratif terhadap PNS yang melakukan kesalahan administratif yang memuat penyalahgunaan wewenang dan berindikasi kerugian keuangan negara.³³ Ketentuan tersebut memberikan perlindungan terhadap PNS dan sejalan dengan asas *presumptio iustae causa (vermoeden van rechtmatigheid)* yakni setiap perbuatan dan/ atau tindakan administrasi dianggap sah sampai dinyatakan sebaliknya oleh pengadilan atau oleh pejabat yang berwenang.

Setelah perbuatan administrasi dinyatakan batal atau tidak sah dapat diketahui apakah tindakan administrasi tersebut masuk dalam kategori maladministrasi³⁴ atau tidak sehingga jika memenuhi kriteria maladministrasi maka

³⁰ Enrico Simanjuntak, Op.Cit., hlm. 39.

³¹ PP IKAH, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 88.

³² D. Andhi Nirwanto, Asas Kekhususan Sistematis Bersyarat Dalam Hukum Pidana Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi (Bandung: Alumni, 2015) hlm. 264.

³³ M. Ikbar Andi Endang, Rasio Hukum Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Bandar Lampung: Aura Publishing, 2018), hlm. 166.

³⁴ Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

secara pribadi pemegang jabatan haruslah mempertanggungjawabkannya.³⁵ Oleh karenanya pembacaan Pasal 36 ayat (2) PP No. 94 Tahun 2021 haruslah diikuti dengan ketentuan Pasal 21 UUAP yang memberikan kewenangan atribusi PTUN untuk melakukan pengujian unsur ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, sehingga PNS dapat diberikan kesempatan untuk menguji keputusan dan/ atau tindakannya tersebut oleh PPK sebelum PPK melakukan proses pelaporan kepada APH.

Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 dan UUAP juga berupaya menempatkan APIP sebagai pintu pertama sebelum APH melakukan proses pidana (penyelidikan, penyidikan) dengan menggunakan sarana pidana. Pemberian kewenangan kepada APIP sebagai lembaga yang pertama menguji penggunaan wewenang berdasarkan pertimbangan bahwa APIP lebih mendetail atau teliti melakukan pengawasan dibandingkan pengawas lainnya karena APIP menjadi bagian dari pemerintahan itu sendiri. Oleh karena menjadi bagian dari pemerintahan tentu saja APIP sangat memahami seluk beluk pemerintahan dan pengawasan yang dilakukannya tentu saja sangat komprehensif.³⁶

Lahirnya Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 dan UUAP bukanlah bentuk pengenyampingan eksistensi hukum pidana (tipikor), namun bagaimana menempatkan secara proporsional prinsip *ultimum remidium* yakni hukum pidana ditempatkan sebagai tindakan terakhir (*cauda in venenum*) setelah dilakukannya upaya pencegahan dan perbaikan secara administratif. Ketika PNS melakukan

pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dan putusan PTUN menyatakan bahwa ada penyalahgunaan wewenang maka menjadi alat bantu bagi APH dalam memproses secara pidana karena APH tidak perlu membuktikan lagi unsur penyalahgunaan wewenang sebagai inti delik (*bestanddeel delict*) Pasal 3 UU Tipikor. Sebaliknya, implikasi hukum putusan PTUN yang menyatakan bahwa tidak ada penyalahgunaan wewenang haruslah dipatuhi bagi setiap APH untuk tidak memproses secara pidana PNS yang diduga atas Pasal 3 UU Tipikor. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Indriyanto Seno Adji yang menguraikan unsur-unsur Pasal 3 UU Tipikor yakni "menyalahgunakan kewenangan" sebagai "*bestanddeel delict*" dan "dengan tujuan menguntungkan...." sebagai "*element delict*". "*bestanddeel delict*" selalu berhubungan dengan perbuatan yang dapat dipidana (*strafbare handeling*), sedangkan "*element delict*" itu tidak menentukan suatu perbuatan dapat dipidana atau tidak. Oleh karenanya jika penyalahgunaan wewenang tidak terbukti maka unsur yang lain tidak perlu untuk dibuktikan.³⁷

Konstruksi Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 sesungguhnya senada dengan ketentuan Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang mengedepankan fungsi pengawasan internal pemerintahan. Pasal 385 UU Pemda menentukan bahwa APH berkewajiban melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan APIP dalam menindaklanjuti dugaan penyimpangan yang dilakukan

³⁵ Tatiek Sri Djatmiati dalam Philipus M. Hadjon, Op.Cit, hlm. 96.

³⁶ IG.NG. Indra S. Ranuh, Hukum Pemerintahan Daerah, Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Diskresi Kepala Daerah yang Berimplikasi Kerugian (Jawa Timur: Airlangga University Press, 2020), hlm. 198.

³⁷ Nur Basuki Minarno, Op.Cit., hlm. 35.

oleh ASN di instansi daerah, sehingga jika ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif maka proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP. Sedangkan jika berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana proses lebih lanjut diserahkan kepada APH sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 juga telah memberikan penegasan pentingnya penguatan rezim hukum administrasi dalam pencegahan dan pemberantasan tipikor. Putusan MK tersebut selain mempertahankan konsistensi sikap dalam pemisahan antara *premium remedium* dan *ultimum remedium*, juga dibaca sebagai penegasan batas-batas antara pertanggungjawaban jabatan dan pertanggungjawaban pribadi. Putusan MK tersebut menjadi sebuah pemantik bagi pemberlakuan UUAP dan juga ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021. Terlebih juga sudah ada pengaturan terkait Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016. Presiden juga telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Startegis Nasional yang secara garis besar memberikan arahan agar dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional "mendahulukan proses Administrasi Pemerintahan" dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian atas laporan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang sebelum melakukan proses penyidikan.

Dengan demikian, *ratio legis* Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 adalah bentuk perlindungan

hukum PNS dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Pasal 36 PP no. 94 Tahun 2021 jo. Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP menjadi landasan mengidentifikasi apakah keputusan dan/atau tindakan PNS tersebut terdapat kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana sehingga dapat menghindari praktik overkriminalisasi PNS. Pasal 36 PP no. 94 Tahun 2021 jo. Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP memuat pengarusutamaan fungsi hukum adiministrasi sebagai *primum remedium* dan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam penyelesaian PNS yang diduga menyalahgunakan wewenang yang berindikasi kerugian keuangan negara. Perlindungan hukum bagi PNS tersebut disamping sebagai wujud penerapan asas *presumptio iustae causa* (*het vermoeden van rechtmatigheid*) juga dimaksudkan memberikan PNS perlakuan yang sama di hadapan *hukum (equality before the law)* sebagai subjek hukum serta memberikan keadilan yang proporsional bagi PNS. Hal tersebut sejalan dengan amanah Pasal 3 UU ASN dimana ASN sebagai profesi berlandaskan prinsip salah satunya jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas.

D. Penutup

Ratio legis Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 adalah bentuk perlindungan hukum PNS dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tidak terjadi overkriminalisasi atas dugaan penyalahgunaan wewenang. Perlindungan hukum bagi PNS merupakan wujud penerapan asas *presumptio iustae causa* (*het vermoeden van rechtmatigheid*), perlakuan yang sama di hadapan *hukum (equality before the law)* serta memberikan keadilan yang proporsional

bagi PNS. Untuk itu disarankan agar dilakukan sosialisasi dan internalisasi kepada PPK, APIP, APH dan seluruh PNS untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan terkait substansi ketentuan Pasal 36 PP No. 94 Tahun 2021 dan UUAP.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adji, Indriyanto Seno, *Korupsi, kebijakan Aparatur Negara, & Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media, 2009).
- Endang, M. Ikbar Andi, *Rasio Hukum Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan* (Bandar Lampung: Aura Publishing, 2018).
- Hadjon, Philipus M. et al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012).
- Ibrahim, Johnny. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).
- Manan, Bagir, 2009, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian* (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group: Kencana, 2019).
- Minarno, Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009).
- Mulyana, Asep N., *Dimensi Koruptif Kebijakan (Pejabat) Publik, Pergeseran Paradigma Penegakan Hukum Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020).
- Nirwanto, D. Andhi, *Asas Kekhususan Sistematis Bersyarat Dalam Hukum Pidana Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Alumni, 2015).
- Parmono, Budi, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi* (Malang: Intelegensia Media, 2020).
- PP IKAH, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016).
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang* (Megamendung: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2016).
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012).
- Ranuh, IG. NG. Indra S., *Hukum Pemerintahan Daerah, Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Diskresi Kepala Daerah yang Berimplikasi Kerugian* (Jawa Timur: Airlangga University Press, 2020).
- Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Press).
- Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006).
- Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Perkara Korupsi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2016).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006).
- Susanti, Diah Imaningrum, *Penafsiran hukum Yang Komprehensif Berbasis Lingkar Hermeneutika* (Malang: IPHILS, 2015).
- Sutiyoso, Bambang. *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan* (Yogyakarta: UII Press, 2012).
- Yasin, M. et al., *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Jakarta: UI-CSGAR, 2017).

Makalah/Artikel/ Hasil Penelitian

- Ali, Mahrus, "Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25 Issue 3, September 2018: 450-471.
- Budiono, Doni, *Ratio Legis Penyelesaian Sengketa Undang-Undang Pengampunan Pajak Dalam Pengadilan Pajak di Indonesia*, *Disertasi*, (Surabaya: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya).
- Simanjuntak, Enrico, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 7 No. 2, Juli 2018: 237-262.
- Simanjuntak, Enrico, "Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah

Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 1 No.1, Februari 2018: 33-56.

Wibowo, Richo Andi, "Kejanggalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 No. 1, Maret 2016: 235-236.

Yulius, "Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 No.3, November 2015: 361-384.

Internet

Hukumonline.com, (2014). "Akademisi: Pengambil Kebijakan Publik Tak Dapat Dipidana", <https://www.hukumonline.com/berita/a/akademisi-pengambil-kebijakan-publik-tak-dapat-dipidana-lt531b60851cc21>

Hukumonline.com, (2014). "Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintahan", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan-lt52f38f89a7720>

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS

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

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Nasional

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Startegis Nasional