

# Pertanggungjawaban Pejabat Negara Atas Penyalahgunaan Kewenangan

Yudistira Rusydi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang



[10.32502/khdk.v4i1.4733](https://doi.org/10.32502/khdk.v4i1.4733)

---

## Abstract

*The Indonesian state has an organizational structure with various functions and a detailed work environment in the overall relationship which is commonly referred to as a position. Besides the enforcement of justice, of course, it cannot be separated from the abuse of authority for state officials. This article is a concept study to analyze the accountability of state officials who commit acts of abuse of authority over their positions from the perspective of state administrative law in Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration. The research method used in writing this article is normative juridical with a statutory approach, namely Law Number 34 of 2014 concerning Government Administration. The results of this article reveal that the efforts of state officials to abuse their authority are not in line with their functions based on Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration.*

*Keywords: State Officials; Abuse of authority; Accountability*

---

## Abstrak

Negara Indonesia memiliki struktur organisasi dengan berbagai fungsi dan lingkungan kerja terperinci dalam hubungan secara keseluruhan yang biasa disebut dengan jabatan. Disamping penegakan keadilan tentunya tidak terlepas dari penyalahgunaan wewenang bagi pejabat negara. Artikel ini merupakan kajian konsep untuk menganalisa pertanggung jawaban pejabat negara yang melakukan tindakan penyalahgunaan kewenangan atas jabatannya dipandang dari perspektif hukum administrasi negara dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statue approach) yaitu Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hasil penelitian artikel ini mengungkapkan bahwa upaya pejabat negara dalam melakukan penyalahgunaan wewenang tidak sejalan dengan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

**Kata Kunci:** Pejabat Negara; Penyalahgunaan kewenangan; Pertanggungjawaban

---

## Info Artikel

Masuk: 10 Mei 2022, Terbit: 22 Juni 2022



Email Corresponding Author:

Yudistira Rusydi: [yudistirussydi@yahoo.co.id](mailto:yudistirussydi@yahoo.co.id)

## A. PENDAHULUAN

Negara merupakan organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi lingkungan kerja terperinci dalam hubungan secara keseluruhan yang biasa disebut dengan jabatan. Dimana jabatan diberikan dengan lingkup pekerjaan yang dibentuk untuk waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.<sup>1</sup>

Pertanggungjawaban perbuatan pemerintah muncul akibat adanya dua hal, yaitu: adanya kewenangan dan adanya hak dan kewajiban. Kewenangan hak dan kewajiban tersebut merupakan perbuatan pemerintah yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban pemerintah tersebut berupa pertanggungjawaban hukum (pidana, perdata dan administrasi negara), etika, disiplin, AUPB, moral dan politis.<sup>2</sup>

Harapan-harapan penyelenggaraan negara berdasarkan hukum tersebut mesti dijunjung tinggi berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi dan falsafah Pancasila. Nilai-nilai tersebut merupakan sesuatu yang dicita-citakan dan menjadi suatu keharusan, baik nilai materil, nilai vital dan nilai kerohanian. Nilai-nilai tersebut tertuang dalam falsafah bangsa.<sup>3</sup> Oleh karena itu, setiap pejabat negara yang sudah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan kesejahteraan warganya sesuai dengan fungsinya yang telah digariskan berdasarkan konstitusi.

Penyelenggaraan negara berdasarkan hukum, sehingga rasa keadilan, ketentraman berdasarkan harapan masyarakat, maka hal ini bisa menjadi kontrol sosial. Karenanya, tindakan pejabat negara berdasarkan hukum sebagai sarana memperlancar interaksi sosial, mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum di seluruh sektor kehidupan berbangsa dan bernegara dalam hal ini adalah tingkah laku para pejabat Negara. Tingkah laku, tindakan pejabat negara harus mencerminkan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku berdasarkan konstitusi sebagai pedoman berbangsa dan bernegara.<sup>4</sup>

Apabila hal tersebut diabaikan, maka akan mendapatkan reaksi dari pemberi kekuasaan, disebabkan karena merasa mandat yang sudah

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, 2011. *Asas-asas Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, hal 23.

<sup>2</sup> Ermansjah Djaja, 2010. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 56

<sup>3</sup> Amrah Muslimin, 2011. *Hukum Administrasi Negara cetakan ke Sepuluh*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 48

<sup>4</sup> Bagir Manan, 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta, hal. 72

diberikan dizolimi. Maka pejabat negara yang mendapatkan mandat baik berdasarkan undang-undang, berdasarkan delegasi seyogyanya dipahami sebagai sebuah gerakan perubahan dan fungsi kontrol dari dalam sebagai implementasi penyelenggaraan nilai-nilai demokrasi oleh sebuah negara.<sup>5</sup>

Dilatarbelakangi hal tersebut, maka menarik untuk dijadikan penelitian dengan judul Pertanggungjawaban Pejabat Negara yang melakukan Penyalahgunaan Kewenangan (menurut perspektif hukum administrasi negara). Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pertanggungjawaban pejabat negara yang melakukan penyalahgunaan kewenangan dalam perspektif Hukum Administrasi Negara; dan bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat Negara.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif serta menginterpretasikan pendekatan masalah mempergunakan pendekatan perundang-undangan (*statue Approach*)<sup>6</sup> yaitu Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, guna menggambarkan bagaimana Pertanggungjawaban pejabat administrasi negara yang menyalahgunakan kewenangannya, sehingga penelitian hukum ini termasuk penelitian hukum normatif.

## C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Pertanggungjawaban Pejabat Negara Yang Melakukan Penyalahgunaan Kewenangan Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara

Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945, sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum, yang sering disebut dengan demokrasi konstitusional.<sup>7</sup> H.M. Soerya Respationo<sup>8</sup> dan Sjahrudin Rasul<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hal. 44

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2016. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Prenada Media Group, hal. 18

<sup>7</sup> Marojahan JS Panjaitan, 2017. *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, Bandung: Pustaka Reka Cipta, hal. 91.

<sup>8</sup> H.M. Soerya Respationo, 2013. *Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal. 115.

mengatakan bahwa Birokrasi pemerintah diharapkan mampu memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat tanpa diskriminatif.

Hal ini antara lain tercermin dari tuntutan yang gencar dari masyarakat kepada para penyelenggara negara, baik di pemerintahan, dewan perwakilan rakyat, maupun yudikatif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan demokrasi konstitusional yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Keputusan dan/atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memerhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang bebas dan mandiri.<sup>10</sup>

Oleh karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang. Untuk itu, diterbitkanlah UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai pedoman dalam menjalankan administrasi pemerintahan. Di dalam Pasal 3 huruf c UU Nomor 30 Tahun 2014 dikatakan bahwa tujuan undang-undang ini dibentuk adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Itu artinya bahwa undang-undang ini secara tegas melarang segala bentuk penyalahgunaan wewenang dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Hal itu dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.<sup>11</sup>

Terhadap penyalahgunaan wewenang itu di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 diatur mekanisme penyelesaiannya. Dalam hal ini, dibentuk Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Apabila APIP menemukan ada kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian

---

<sup>9</sup> Sahrudin Rasul, 2019. *Penerapan Good Governance di Indonesia dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Mimbar Hukum, Nomor 3, hal. 9.

<sup>10</sup> Riawan Tjandra, 2011. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hal. 1. Lihat pula Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hal. 19.

<sup>11</sup> Abdul Rasyid Talib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 61

negara (Pasal 20 ayat (2) huruf c), kerugian negara itu harus dikembalikan paling lama 10 hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan (Pasal 20 ayat (4)). Pengembalian kerugian negara itu dibebankan kepada pejabat pemerintahan, apabila kesalahan administrasi karena ada penyalahgunaan wewenang (Pasal 20 ayat (6)). Berkaitan dengan hal itu, menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara juga berwenang untuk memeriksa dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.<sup>12</sup> Akan tetapi, di luar yang disebutkan di atas, menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menentukan terjadi kerugian negara itu adalah BPK. Jika dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Sebagaimana pembahasan sebelumnya bahwa wewenang merupakan kekuasaan (hak) yang diberikan kepada pejabat publik atau pemerintah untuk memerintah atau bertindak. Dalam menjalankan kewenangan itu ada kewajiban bagi pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum. Sebab, seperti dikemukakan oleh Artidjo Alkostar bahwa timbulnya korupsi tidak terlepas dari kekuasaan yang tidak terkontrol atau penyalahgunaan kekuasaan. Karena itu, ada batasan-batasan yang patut dipatuhi oleh pemegang wewenang itu. Menurut pasal 15 UU Nomor 30 tahun 2014 bahwa wewenang itu dibatasi oleh masa atau tenggang waktu, wilayah daerah berlaku, atau cakupan bidang atau materi wewenang. Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenang tidak dibenarkan mengambil Keputusan dan/atau tindakan.

Oleh Karena itu, berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang meliputi: larangan melampaui wewenang; larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang. Selanjutnya di dalam Pasal 18 disebutkan bahwa badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang; dikategorikan mencampuradukkan; dan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c. Apabila ada keputusan yang

---

<sup>12</sup> Marojahan JS Panjaitan, 2017. *Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Prosiding Seminar Nasional Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, hal. 166-165

dikeluarkan melampaui kewenangannya di dalam Pasal 19 dan 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>13</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas tampak bahwa pejabat tata usaha negara dilarang menyalahgunakan kewenangan. Dalam mengawasi pejabat tata usaha negara dalam menjalankan kewenangannya dibentuk APIP. Dalam hal ini, APIP diberi kewenangan dalam menyelesaikan penyalahgunaan wewenang. Di samping penyelesaian melalui APIP, mekanisme penyelesaiannya dapat dilakukan dengan mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (Pasal 21 UU No. 30 tahun 2014). Di mana, apabila dalam penyalahgunaan wewenang itu terjadi kerugian negara, pejabat tata usaha negara harus mengembalikan kerugian negara paling lama 10 hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Secara yuridis, keberadaan keputusan APIP adalah sah dan mengikat, karena dibuat oleh pejabat tata usaha negara.

Begitu juga dengan keputusan PTUN juga sah dan mengikat. Karena itu, baik keputusan APIP maupun keputusan PTUN harus dihargai dan dipatuhi.<sup>14</sup> Dalam menyelesaikan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengatakan bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Terkait penyelesaian kerugian negara, di dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

<sup>14</sup> Marojahan JS Panjaitan, 2017. *Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Prosiding Seminar Nasional Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, hal. 166-165.

<sup>15</sup> Lihat pasal 59 UU No.1 tahun 2004

Pasal 60 kemudian disebutkan bahwa setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.<sup>16</sup> Selanjutnya dalam pasal 61 menyebutkan bahwa setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian itu diketahui. Pasal 62 juga menyebutkan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Apabila penyelesaian kerugian negara seperti disebutkan di atas diperhatikan, ternyata ada perbedaan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dalam menyelesaikan kerugian negara itu dibentuk sebuah badan yakni APIP yang bertugas untuk memeriksa pejabat pemerintah yang melanggar ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Jika hasil pengawasan APIP terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitu juga jika hasil APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.<sup>17</sup>

Apabila dalam pemeriksaan kerugian Negara/daerah ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada (Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004). Bertalian dengan proses pengembalian kerugian negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 seperti disebutkan di atas. Hal tersebut menjadi kontroversi dengan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebagaimana disebut dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, bahwa: Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Atas dasar itu, Mohammad Sahlan<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Rusadi Kantaprawira, 2002. *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hal. 32

<sup>17</sup> H. Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, 2014. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia, hal. 55

<sup>18</sup> Mohammad Sahlan, 2016. *Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, *Jurnal Arena Hukum*, Universitas Brawidjaya, Volume 9, Nomor 2, hal. 168.

mengatakan bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2014 dan dimaksudkan untuk mengatur reformasi birokrasi, sebagai sarana penanggulangan tipikor melalui pendekatan pencegahan (preventif).

Aturan perundang-undangan terkait dengan pemberantasan Tipikor menjadi salah satu normanya bertentangan (*conflict of norm*) dengan salah satu norma dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (UU Pemberantasan Tipikor) dan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU Pengadilan Tipikor), yang merupakan instrument hukum dalam upaya penanggulangan korupsi melalui pendekatan penindakan (represif). *Conflict of norm* terjadi antara Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Pengadilan Tipikor Jo. Pasal 3 Undang-Undang tentang Pemberantasan Tipikor dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 188 jo. Pasal 17 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, berkenaan dengan kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor, yang konsepnya oleh beberapa ahli hukum dipandang sama dengan konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan yang kewenangan untuk memeriksa dan memutus masalah tersebut diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Permasalahannya adalah apabila dalam penyalahgunaan wewenang yang dilakukan badan dan/atau pejabat pemerintah yang merugikan keuangan negara itu sudah diselesaikan oleh APIP dan bahkan sudah ada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk menyelesaikan pengembalian kerugian negara itu, masih dapatkah Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan, dan POLRI mengusutnya kembali. Terhadap permasalahan di atas patut dilihat ketentuan Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.<sup>19</sup>

Bila mengacu kepada ketentuan Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara di atas, penggantian ganti rugi tidak menutup tuntutan pidana. Artinya bahwa pengembalian kerugian negara tidak menutup tuntutan pidana. Penulis sependapat dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang mengatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak

---

<sup>19</sup> Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada”.

menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana. Karena itu, pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tidak menghapus tuntutan pidananya. APIP harus melaporkan pejabat negara yang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara kepada penegak hukum lainnya untuk diselesaikan secara pidana, sebagaimana dilakukan oleh BPK. Dalam hal ini, bisa kepada POLRI, Kejaksaan, dan KPK. Hasil pemeriksaan APIP dan Keputusan Tata Usaha Negara itu dijadikan sebagai bukti yang tidak perlu diuji lagi kebenarannya oleh Majelis Hakim dalam peradilan yang diselenggarakan untuk itu. Hal ini memang tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.<sup>20</sup>

Tetapi, dengan mengadopsi ketentuan Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APIP dapat melapor pejabat pemerintah itu ke peradilan pidana. Cara ini malah lebih memudahkan dalam penanggulangan tindak pidana korupsi. Bertalian dengan fungsi APIP yang begitu strategis dalam menangani penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara, sangat diharapkan bekerja secara aktif. APIP dalam mencegah dan menanggulangi tindak pidana korupsi dapat bekerjasama dengan penegak hukum lainnya, agar tidak terjadi tumpang tindih dalam menyelesaikannya. Karena itu, kelembagaan APIP harus segera diwujudkan dan APIP haruslah independen serta bekerja secara objektif. Sebaiknya APIP itu berada di bawah kementerian terkait, agar bisa bekerja secara objektif dan professional.

## 2. Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Negara

Secara garis besar adanya ketertiban itu dipenuhi oleh adanya peraturan tata tertib. Ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan tata tertib ini dalam kaidah atau norma yang tertuang posisinya di dalam masyarakat sebagai norma hukum. Dengan adanya tatanan norma tersebut, maka posisi yang paling ditekankan adalah norma hukum, meskipun norma lain tidak kalah penting perannya dalam kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan tertib sosial, negara menetapkan dan mengesahkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat. Peraturan-peraturan itu mempunyai sanksi hukum yang sifatnya memaksa. Artinya bila peraturan itu sampai dilanggar maka kepada pelanggarnya dapat dikenakan

---

<sup>20</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2002. *Paradoksial Konflik dan otonomi Daerah Sketsa bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Jakarta: Peradaban, hal. 121

hukuman. Jenis hukuman yang akan dikenakan terhadap si pelanggar akan sangat tergantung pada macamnya peraturan yang dilanggar.<sup>21</sup>

Pada prinsipnya setiap peraturan mengandung sifat paksaan, artinya orang-orang yang tidak mau tunduk dan dikenai sanksi terhadap pelanggaran tersebut. Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya. Di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan. Yurisprudensi juga berperan, namun tidak seberapa. Lain halnya di negara-negara yang menganut sistem preseden, sudah barang tentu peranan yurisprudensi akan jauh lebih penting.<sup>22</sup>

Perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*), melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Sehingga dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan "secara biasa", tetapi dibutuhkan "cara-cara yang luar biasa" (*extra-ordinary crimes*).<sup>23</sup> Penyebab terjadinya korupsi di Indonesia menurut Abdullah Hehamahua, berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada delapan penyebab, yaitu sebagai berikut: sistem penyelenggaraan Negara yang keliru; kompensasi PNS yang rendah; pejabat yang serakah; *law Enforcement* tidak berjalan; pengawasan yang tidak efektif; tidak ada keteladanan pemimpin; dan budaya masyarakat yang kondusif KKN.<sup>24</sup>

Keberhasilan pencegahan penyalahgunaan kewenangan sangat ditentukan oleh kesungguhan penyelenggara negara dalam penegakan dan mengembangkan hukum sesuai prinsip-prinsip negara hukum. Suatu negara dapat dikategori sebagai negara hukum menurut M.C. Burkens, harus memenuhi prinsip-prinsip:<sup>25</sup>

1. Asas legalitas. Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan (*wettelijke gronslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formil dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.

---

<sup>21</sup> Rusadi Kantaprawira, 2002. *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hal. 45

<sup>22</sup> Thania Rasjidi, 2004. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya, hal. 79

<sup>23</sup> Cecep Hidayat, 2013. *Konsep-Konsep Dasar dalam Ilmu Politik*, Jakarta: Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, hal. 28

<sup>24</sup> O Notohamidjojo, 2001. *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, hal. 90

<sup>25</sup> Yohanes Usfunan, 2012. *HAM Politik*, Denpasar: Udayana University Press, hal 99.

2. Pembagian kekuasaan. Syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*) merupakan sasaran perlindungan dari pemerintah terhadap rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang.
4. Pengawasan Pengadilan. Bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan "rech/maticgeheid stoe/sing".

Untuk kepentingan pengkajian ini, maka syarat-syarat tersebut relevan dan berfungsi sebagai justifikasi teoritis untuk melakukan pembenaran dan melakukan klarifikasi. Syarat pertama, mewajibkan agar setiap tindakan penyelenggara negara dalam menjalankan tugas dan menggunakan wewenangnya, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan (*policy rules*).<sup>26</sup> Dengan cara itu, para penyelenggara negara dalam penyelenggaraan pemerintahan menjauhkan diri dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of powers*) dan kesewenang-wenangan (*arbitrary*) yang menimbulkan tindak pidana korupsi.<sup>27</sup>

Oleh karena, tindak pidana korupsi sudah merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), maka upaya pencegahan dan pemberantasannya harus menjadi tanggung jawab penyelenggara negara dan bukan hanya menjadi tanggung jawab penegak hukum (kepolisian, kejaksaan dan KPK). Sehubungan dengan itu, para penyelenggara negara sangat diharapkan peranannya ikut mencegah tindak pidana korupsi. Upaya-upaya pencegahan tindak pidana korupsi meliputi pendidikan anti korupsi dan kampanye anti korupsi; sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi; penelitian, pengkajian dan pengembangan pemberantasan tindak pidana korupsi.<sup>28</sup>

Penelitian, pengkajian dan pengembangan pemberantasan tindak pidana korupsi dapat diselenggarakan bekerja sama dengan perguruan tinggi negeri dan swasta maupun dengan lembaga-lembaga penelitian, untuk mengkaji dan mengembangkan metode pencegahan tindak pidana korupsi secara sistemik. Para penyelenggara negara dapat berperan dalam pencegahan tindak pidana korupsi melalui peningkatan pengawasan dari atasan kepada bawahan melalui pola pengawasan melekat. "Pengawasan melekat adalah pengawasan yang langsung dilakukan seorang pimpinan kepada bawahan."<sup>29</sup> Dengan demikian dapat dipahami, pengawasan

---

<sup>26</sup> Yohanes Usfunan, 2012. *HAM Politik*, Denpasar, Udayana University Press, hal. 101.

<sup>27</sup> Philipus M Hadjon, 2001. *Tentang Wewenang*, Surabaya, Universitas Airlangga, hal. 74

<sup>28</sup> Irfan Fachudin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, hal. 96

<sup>29</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal 104.

merupakan proses pengamatan, penjagaan dan pengendalian terhadap suatu kegiatan agar seluruh kegiatan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai rencana. Karenanya, fungsi pengawasan sebagai upaya perbaikan suatu pengelolaan; sebagai tolok ukur dan acuan keberhasilan; untuk mencegah terjadinya penyimpangan; pengawasan sebagai suatu tindakan korektif.<sup>30</sup>

Atas dasar itu, pengawasan dan pengendalian oleh para pejabat negara kepada bawahannya sangat penting dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi. Dengan demikian, pencegahan tindak pidana korupsi akan efektif apabila pola dan penanganan pencegahannya dilakukan secara konsisten dan kontinyu untuk menanamkan nilai-nilai moral dan nilai etika dalam mencegah perilaku korupsi di masyarakat maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan. Upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang, bertujuan menciptakan Indonesia yang aman, transparan, adil, makmur dan sejahtera.

### C. PENUTUP

Pertanggungjawaban pejabat negara yang melakukan penyalahgunaan kewenangan yang diberikan kepadanya menurut perspektif hukum administrasi negara. *Pertama*, adanya tiga jenis pertanggungjawaban pejabat negara secara moral yaitu tanggung jawab hirarkis, tanggung jawab untuk suatu produk politik dibebankan pada orang yang berkedudukan paling tinggi dalam rantai wewenang formal dan informal; tanggung jawab Kolektif, didasarkan atas pemikiran bahwa banyak produk politik merupakan hasil dari tindakan banyak orang yang berbeda-beda, sehingga kontribusi individual mungkin tidak dapat diidentifikasi sama sekali dan tentu saja tidak dapat benar-benar dibedakan dari kontribusi orang lain; tanggung jawab pribadi, yang mengkaitkan tanggung jawab dengan pejabat sebagai pribadi, dan bukannya hanya sebagai pemangku jabatan tertentu atau sebagai anggota kolektifitas, mengandalkan dua kriteria tanggung jawab moral. *Kedua*, Pertanggungjawaban secara hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Aparat Pengawas Interen Pemerintahan (APIP) dan Pengadilan Tata Usaha Negara melakukan pemeriksaan jika dalam kebijakan yang dilakukan tersebut ditemukan berupa kerugian, pejabat yang melakukan penyalahgunaan wewenang tersebut wajib mengembalikan kerugian negara yang ia sebabkan.

---

<sup>30</sup> Haryatmoko, 2014. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, hal. 113

Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat Negara. *Pertama*, upaya preventif atau pencegahan dapat dilakukan dengan cara memberikan *Pendidikan anti korupsi*, tujuannya, menanamkan penghayatan mengenai pengertian, dampak negatif dan upaya pencegahan tindak pidana korupsi. Pendidikan anti korupsi melalui jalur formal dilakukan dengan cara, memprogramkan mata kuliah/mata pelajaran anti korupsi dalam kurikulum pendidikan. *Kedua*, dengan upaya refresif atau penindakan yaitu berupa sanksi Administratif ringan, berupa: teguran lisan, teguran tertulis, dan penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimmly. 2004. *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*. Palembang: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Ulama.
- Djaja, Ermansjah. 2010. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fachudin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Hadjon, Philipus M. 2001. *Tentang Wewenang*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Harahap, Zairin. 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. RajaGrafindo Persada : Jakarta.
- Haryatmoko. 2014. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Hidayat, Cecep. 2013. *Konsep-Konsep Dasar dalam Ilmu Politik*. Jakarta: Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Kantaprawira, Rusadi. 2002. *Hukum dan Kekuasaan*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Manan, Bagir. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Bina Cipta.
- Manan, Bagir. 2011. *Asas-asas Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media Group.

- Muslimin, Amrah. 2011. *Hukum Administrasi Negara Cetakan ke Sepuluh*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nitibaskara, Tubagus Ronny Rahman. 2002. *Paradoks Konflik dan otonomi Daerah Sketsa bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*. Jakarta: Peradaban.
- Notohamidjojo, O. 2001. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Panjaitan, Marojahan JS. 2017. *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Panjaitan, Marojahan JS. 2017. *Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara, Prosiding Seminar Nasional Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara*. Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- Rasjidi, Thania. 2004. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya.
- Rasul, Sjahrudin. 2009. *Penerapan Good Governance di Indonesia dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*. Jurnal Mimbar Hukum Jakarta.
- Ridwan, H. Juniarto dan Ahmad Sodik Sudrajat. 2014. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendikia.
- Sahlan, Mohammad. 2016. *Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Malang: Universitas Brawidjaja.
- Soekanto, Soerjono. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Soerya Respationo, H.M. 2013. *Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- Syafrudin, Ateng. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Bandung: Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan.
- Talib, Abdul Rasyid. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Tjandra, Riawan. 2011. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Usfunan, Yohanes. 2012. *HAM Politik*. Denpasar: Udayana University Press.