

TESIS

**KONSTRUKSI PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM
PEJABAT PEMERINTAHAN DALAM WEWENANG
ATRIBUSI, DELEGASI, DAN MANDAT: STUDI DEMARKASI
MALADMINISTRASI DAN TINDAK PIDANA KORUPSI**



Oleh :

**Ikramul Fauzan
24912018
HTN/HAN**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2026**



**Konstruksi Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan
Dalam Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat: Studi Demarkasi
Maladministrasi Dan Tindak Pidana Korupsi**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran



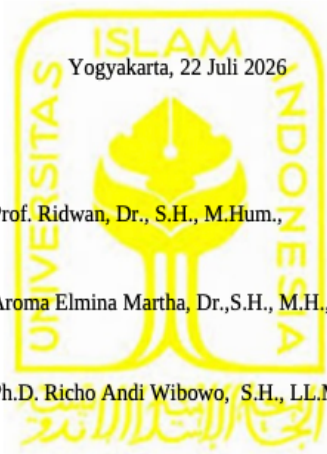


**Konstruksi Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan
Dalam Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat: Studi Demarkasi
Maladministrasi Dan Tindak Pidana Korupsi**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Tim Penguji

- | | |
|------------|---------------------------------------|
| 1. Ketua | Prof. Ridwan, Dr., S.H., M.Hum., |
| 2. Anggota | Aroma Elmina Martha, Dr., S.H., M.H., |
| 3. Anggota | Ph.D. Richo Andi Wibowo, S.H., LL.M., |



Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Agus Triyanta, Drs., M.A., M.H., Ph.D.,
NIK. 934100105

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ikramul Fauzan

NIM : 24912018

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan dan menyelesaikan penulisan Karya Ilmiah sebagai Tugas Akhir berupa skripsi dengan judul: "Konstruksi Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan Dalam Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat: Studi Demarkasi Maladministrasi Dan Tindak Pidana Korupsi"

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada para tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya ilmiah ini benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam pengerjaan serta penyusunan tunduk serta patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

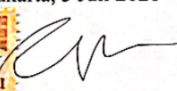
Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas, saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, dan melakukan pembelaan atas hak dan kewajiban saya, serta menandatangani berita acara yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas

apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam koridisi sehat jasmani dan rohani dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 3 Juli 2026




Ikramul Fauzan

MOTTO

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فإن الاشتغال بالعلم من أفضل الطاعات وأولى م
أنفقت فيه نفائس الأوقات

*Sesungguhnya menyibukkan diri dalam menuntut ilmu
adalah bentuk ketaatan yang paling utama, dan hal yang
paling berharga untuk menghabiskan waktu-waktu yang
berharga di dalamnya*

- منهاج الطالبين وعمدة المفتين في الفقه -

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Segala puji bagi Allah SWT Subbhanahu Wa Ta'ala yang Maha Penolong, Maha Pemurah, dan Maha Penyayang, yang senantiasa melimpahkan berbagai kenikmatan, pertolongan, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Studi Kasus Hukum dengan judul “Konstruksi Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan Dalam Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat: Studi Demarkasi Maladministrasi Dan Tindak Pidana Korupsi” yang merupakan prasyarat untuk memperoleh gelar Magister pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Sholawat serta salam senantiasa tak lupa untuk diucapkan kepada Nabi Agung Muhammad SAW. Pada kesempatan yang baik ini penulis menyampaikan terima kasih dan rasa syukur Alhamdulillah wa ajarakallahu fiimaa a'thaita, wa baaraka fiimaa abqaita kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa syukur dan terima kasih kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah dan berbagai kemudahan serta berbagai ilham sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
2. Nabi Agung Muhammad SAW sebagai sosok suri tauladan bagi umat manusia di muka bumi ini;
3. Bapak Prof. Dr. Ir. Hari Purnomo, MT, IPU., ASEAN Eng. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;

4. Bapak Dr. Agus Triyanta, MA, MH, Ph.D. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Bapak Prof. Dr. Ridwan, SH, M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Tesis penulis yang telah memberikan didikan, nasehat, bimbingan, arahan, motivasi dan menjadi guru sekaligus dosen yang saya kagumi baik berkenaan mengenai materi perkuliahan, penulisan Tesis ini, hingga terkait pendidikan karakter sebagai seorang muslim yang berwawasan global dan kuat, dan ilmu terkait lainnya.
6. Bapak Abdul Aziz S.E., MM. dan Ibu Ridawati A.Md.Keb. yang merupakan orang tua penulis yang telah memberikan motivasi, bimbingan, doa, serta kasih sayang tiada batas kepada penulis;
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sudah memberikan ilmu pada saat peneliti menempuh pendidikan Sarjana Hukum, beserta Staf dan Jajarannya di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
8. Keluarga besar Fakultas Hukum UII Program Studi Pascasarjana Magister Hukum angkatan 53 yang telah banyak memberikan pengetahuan baru, pengalaman, serta canda tawa kepada saya yang tidak bisa disebutkan satu-persatu
9. Keluarga besar HIMPASAY, yang telah menerima seemenjak penulis berada di jogja sejak awal dan menjadi teman diskusi penulis dalam menjaga kewarasan intelektual

10. Teman teman seperjuangan dan sewarasan penulis, Enrico Aryaditama, Uli Abshar, Catur Prasetyo yang selalu memastikan langkah satu sama lain dalam menjaga harus tetap waras dalam menempuh pendidikan ini.

Penulis menyadari bahwa hasil penulisan Tugas Akhir/Tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dan sangat jauh dari sempurna, karena keterbatasan penulis sebagai manusia biasa yang terus dalam proses belajar. Mohon maaf jika masih terdapat banyak ketidaksempurnaan, saran dan kritik yang membangun senantiasa penulis harapkan guna perubahan yang lebih baik kedepannya. Dengan segala kerendahan hati penulis berharap semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang membutuhkan.

Yogyakarta, 4 Juli 2026

Ikramul Fauzan

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	3
HALAMAN PERSEMBAHAN	
HALAMAN MOTO	6
KATA PENGANTAR	7
DAFTAR GAMBAR	13
ABSTRAK	14
BAB I PENDAHULUAN	16
A. Latar Belakang Masalah	16
B. Rumusan Masalah	24
C. Tujuan Penelitian	24
D. Orisinalitas	25
E. Landasan Teori	30
1. Sumber Wewenang	30
2. Asas Kepastian Hukum Dalam aspek Hukum Administrasi	33
3. Teori tanggung jawab hukum	35
4. Teori Diskresi (<i>Freies Ermessen</i>) Dan Keabsahan Tindakan Pemerintah	37
5. Teori Penyalahgunaan Wewenang	38
F. Metode Penelitian	40
1. Jenis Penelitian	40
2. Objek Penelitian	41
4. Pengumpulan data	43
5. Analisis data	43
G. Kerangka Penulisan	44
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, KEWENANGAN DAN SUMBER WEWENANG PEMERINTAH, TEORI PERTANGUNG JAWABAN, KONSEP PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN DEMARKASI HUKUM	46
A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum Dan Kewenangan Pemerintahan	46
1. Konsep Negara Hukum (<i>Rechtsstaat</i>) dan Asas Legalitas	46
2. Hakikat Wewenang Pemerintahan	53
B. Sumber Wewenang Pemerintahan	56
1. Wewenang Atribusi	56
2. Wewenang Delegasi	60

3. Wewenang Mandat	64
C. Teori Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan	66
1. Konsep Tanggung Gugat (Liability).....	67
2. Tanggung Jawab Jabatan (<i>Faute de Service</i>)	70
3. Tanggung Jawab Pribadi (<i>Faute Personnelle</i>)	73
D. Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dan Demarkasi Hukum	74
1. Konstruksi Teoretis <i>Détournement de Pouvoir</i> dalam Rezim Hukum Administrasi Pemerintahan	75
2. Garis Demarkasi Maladministrasi Administratif (<i>Vernietigbaar</i>) Dan Tindak Pidana (Criminal Act)	78
E. Tinjauan Hukum Islam (<i>Siyasah Syar'iyah</i>) Terhadap Kewenangan Dan Pertanggungjawaban Pejabat Publik	Kesalahan! Bookmark tidak ditentukan.
1. Hakikat Kekuasaan dan Wewenang sebagai Amanah (<i>Wilayah/Sultah</i>)...	85
2. Konsep Niat (<i>Qasd/Mens Rea</i>) dan Kesalahan (<i>Khata'</i>)	89
BAB III ANALISIS KONSTRUKSI YURIDIS PERALIHAN TANGGUNG JAWAB ATRIBUSI DELEGASI DAN MANDAT DALAM PENETAPAN SUBJEK HUKUM PEMBERIAN DAN PENERIMAAN WEWENANG DAN KONSTRUKSI HUKUM DEMARKASI ANTARA ADMINISTRASI DAN TIPIKOR	94
A. Konstruksi Yuridis Peralihan Tanggung Jawab Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat Dalam Penetapan Subjek Hukum	94
1. Ranah Wewenang Atribusi (Diskresi Kekuasaan & Pengambilan Kebijakan).....	94
2. Ranah Wewenang Delegasi (Pengalihan Wewenang dan Tanggung Jawab)	97
3. Ranah Wewenang Mandat (Pelaksanaan atas Nama Para Mandan)	100
B. Garis Demarkasi Antara Maladministrasi (<i>Faute de Service</i>) dan Korupsi (<i>Mens Rea</i>) Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana	104
1. Ranah Parameter Subjektif-Objektif Pembuktian Tiada <i>Mens Rea</i>	104
2. Ranah Pengujian Risiko Jabatan Melalui Doktrin Pertimbangan Pemerintahan.....	107
3. Ranah Batas Waktu Penyelesaian Administratif (<i>Prejudicieel Geschil</i>).	110
C. Konstruksi Model Dalam Demarkasi Terintegrasi Antara Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana	116
1. Parameter Batas Pertanggungjawaban Pidana Korupsi (Uji <i>Mens Rea</i> Objektif)	116
2. Pengklasifikasian Batas Administrasi Cacat Berdasarkan Jenis Wewenang	119

3. Institusionalisasi <i>Prejudicieel Geschil</i> secara Imperatif (Filter Hukum Administrasi).....	123
BAB IV PENUTUP	126
A. Kesimpulan	126
B. Saran	127

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Silakan copy paste untuk membuat judul gambar.....	
Gambar 2.2 Cara copy paste persamaan (3.1) menjadi persamaan (2.1).....	
Gambar 3.1 Contoh kode program yang dianggap sebagai gambar.	

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya ketegangan hukum yang signifikan antara ranah Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Pidana Khusus (Tindak Pidana Korupsi) mengenai garis demarkasi antara kesalahan administratif (*administratif error*) dan perbuatan pidana (*criminal act*) ketika penggunaan kekuasaan berimplikasi pada menimbulkan kerugian keuangan negara. Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang mengubah delik korupsi dari delik formal menjadi delik materiil, terdapat kecenderungan aparat penegak hukum untuk menerapkan "kesalahan prosedur" dalam mengizinkan kewenangan langsung ke ranah pidana secara eksekutif, meskipun instrumen Hukum Administrasi Negara melalui Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU AP) telah menyediakan mekanisme pengujian dan audit internal terlebih dahulu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi yuridis pengalihan tanggung jawab dalam mengizinkan atribusi, delegasi, dan mandat, serta menganalisis konstruksi hukum demarkasi antara mengizinkan administrasi dan tindak pidana korupsi meninjau dari aspek *mens rea* dan *faute de service* . Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan-undangan (*pendekatan undang-undang*), pendekatan kontekstual (*pendekatan konseptual*), dan pendekatan kasus (*pendekatan kasus*). Hasil penelitian menunjukkan *Pertama* , tanggung jawab hukum beralih penuh pada atribusi dan delegasi karena adanya kemandirian pejabat, sedangkan pada wewenang tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), kecuali penerima mandat terbukti melakukan tindakan melebihi (*ultra vires*). *Kedua* , demarkasi hukum dirumuskan melalui "Model Demarkasi Terintegrasi" dengan instrumen "Uji *Mens Rea* Objektif". Penyalahgunaan resmi baru dikualifikasikan sebagai korupsi jika terdapat bukti materiil *pengayaan tidak adil (unjust enrichment)* seperti aliran dana ilegal atau suap. Tanpa bukti tersebut, kerugian negara wajib diklasifikasikan sebagai kesalahan jabatan (*faute de service*) yang penyelesaiannya mutlak berada di ranah hukum administrasi melalui mekanisme APIP dalam waktu 60 hari, demi mencegah ketakutan ketatanegaraan dalam pengambilan keputusan (*administrasi defensif*).

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Hukum, Atribusi, Delegasi, Mandat, Maladministrasi, Tindak Pidana Korupsi, *Mens Rea* , *Faute de Service* .

ABSTRACT

This research is motivated by significant legal tension between the realms of State Administrative Law and Special Criminal Law (Corruption) regarding the line of demarcation between administrative errors and criminal acts when the exercise of power results in state financial losses. Following the Constitutional Court Decision Number 25/PUU-XIV/2016, which altered the offense of corruption from a formal offense to a material offense, there is a tendency among law enforcement officials to excessively bring "procedural errors" in the exercise of authority directly into the criminal realm, even though State Administrative Law instruments through the Government Administration Law have provided mechanisms for prior review and internal audit. This study aims to analyze the juridical construction of the transfer of liability within the attribution, delegation, and mandate of authority, as well as to analyze the legal construction of demarcation between administrative abuse of authority and corruption criminal acts, viewed from the aspects of mens rea and faute de service. The research method used is normative legal research with a statutory approach, a conceptual approach, and a case approach. The results show that: First, legal liability fully shifts under the attribution and delegation of authority due to the independence of the official, whereas under a mandate, liability remains with the mandator (mandans), unless the mandatee is proven to have committed acts beyond their authority (ultra vires). Second, the legal demarcation is formulated through an "Integrated Demarcation Model" utilizing an "Objective Mens Rea Test" instrument. An abuse of authority is only qualified as corruption if there is material evidence of unjust enrichment, such as illicit financial flows or bribery. Without such evidence, state losses must be classified as a service fault (faute de service), the resolution of which absolutely lies within the realm of administrative law through the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP) mechanism within 60 days, to prevent defensive administration in decision-making.

Keywords: Legal Liability, Attribution, Delegation, Mandate, Maladministration, Corruption Criminal Act, Mens Rea, Faute de Service.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara hukum (*rechtsstaat*) yang menempatkan asas legalitas sebagai pilar utama dalam setiap tindakan pemerintahan.¹ Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), badan atau pejabat pemerintahan hanya dapat bertindak apabila memiliki wewenang yang sah. Wewenang ini merupakan instrumen bagi eksekutif untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dan mencapai tujuan bernegara. Namun, dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan yang semakin kompleks, penggunaan wewenang seringkali berimplikasi pada timbulnya kerugian keuangan negara. Fenomena ini menciptakan ketegangan hukum yang signifikan antara ranah Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Pidana Khusus (Tipikor), terutama mengenai di mana letak garis demarkasi antara kesalahan administratif (*administrative error*) dan perbuatan pidana (*criminal act*).²

Perkembangan terkini dalam HAN di Indonesia menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari model pertanggungjawaban yang kaku menuju model yang lebih integratif namun tetap protektif terhadap diskresi pejabat. Hal ini dipertegas dengan keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang secara fundamental menghapus frasa "dapat" dalam Pasal 2 ayat

¹ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 17.

² Krisnamurti, Joseph Harry, and Belinda Gunawan. "Analysis of the Responsibility of Government Institutions in Returning State Losses According to Law Number 30 of 2014 on Government Administration" 5.1 (2019): 73–89.

(1) dan Pasal 3 UU PTPK.³ Implikasi yuridis dari putusan ini adalah transisi delik korupsi dari delik formal menjadi delik materiil. Secara akademis, hal ini menuntut pembuktian adanya kerugian negara yang nyata (*actual loss*) melalui hasil audit instansi berwenang seperti BPK, bukan sekadar perkiraan atau *potential loss*.

Secara teoretis, sumber wewenang dalam hukum administrasi terbagi menjadi tiga kategori utama yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian wewenang oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Sementara itu, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya di jalankan oleh organ lain atas namanya.⁴

perbedaan sumber wewenang ini menentukan siapa yang harus memikul beban tanggung gugat (*legal liability*) apabila terjadi penyimpangan. Namun, dalam praktiknya, sering terjadi kekaburan penentuan subjek yang bertanggung jawab ketika suatu kebijakan atau tindakan administratif menyebabkan kerugian finansial negara. Ketidakjelasan ini sering kali berujung langsung ditarik ke ranah pidana tanpa melalui pengujian administratif yang memadai. Dalam konteks wewenang ini, Pasal 17 hingga Pasal 19 UU AP secara spesifik mengatur larangan penyalahgunaan wewenang dalam bentuk melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Sebagai bentuk

³ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 125.

⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 102.

pelindungan hukum terhadap pejabat pemerintahan, Hukum Administrasi Negara (HAN) memberikan ruang bagi penggunaan Diskresi (*Freies Ermessen*). Berdasarkan prinsip ini, seorang pejabat tidak dapat dipidanakan atas keputusan yang diambilnya sepanjang tindakan tersebut dilakukan dengan iktikad baik, berada dalam ruang lingkup wewenangnya (baik atribusi, delegasi, maupun mandat), sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), dan tidak mengandung niat jahat (*mens rea*) untuk memperkaya diri sendiri, meskipun keputusan tersebut pada akhirnya berimplikasi pada timbulnya kerugian keuangan negara.⁵

Konflik norma muncul ketika UU AP mencoba memberikan perlindungan bagi pejabat melalui mekanisme audit administratif, namun di sisi lain, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) memiliki jangkauan yang sangat luas. Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK menggunakan frasa "melawan hukum" dan "menyalahgunakan kewenangan" yang sering kali tumpang tindih dengan konsep *onrechtmatige overheidsdaad* dalam HAN.⁶ Menurut Indriyanto Seno Adji, penggunaan hukum pidana seharusnya bersifat *ultimum remedium*, namun dalam penanganan kerugian negara, ia cenderung menjadi *primum remedium*. Hal ini menciptakan iklim ketakutan bagi pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan, yang pada gilirannya menghambat efektivitas pembangunan nasional.⁷

⁵ Saleh, Indah Nur shanty, and Bitu Gadsia Spaltani. "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan Terhadap Penyalahgunaan Asas Diskresi." *Res Judicata* 5.2 (2023): 133–133.

⁶ Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia: Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya*, (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 58.

⁷ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum: Perjuangan Tanpa Batas*, (Jakarta: Diadit Media, 2011), hlm. 83.

Salah satu titik krusial dalam perdebatan ini adalah interpretasi mengenai "Kerugian Keuangan Negara". Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah mengubah delik korupsi dari delik formal menjadi delik materiil, yang berarti kerugian negara harus bersifat nyata dan pasti (*actual loss*), bukan sekadar potensi. Namun, hal ini belum menjawab pertanyaan mendasar: apakah setiap kerugian yang timbul akibat kesalahan prosedur dalam delegasi atau mandat otomatis merupakan korupsi? Doktrin maladministrasi dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan ruang bahwa kesalahan bisa terjadi tanpa adanya niat jahat (*mens rea*). Jika kerugian negara timbul karena diskresi yang diambil dalam kondisi darurat atau kesalahan administratif murni tanpa adanya *unjust enrichment* (memperkaya diri sendiri atau orang lain), maka seharusnya pertanggungjawabannya tetap berada di koridor administratif.⁸

Evolusi sengketa wewenang ini nampak nyata dalam rentang waktu satu dekade terakhir (2015–2025). Pada periode 2015-2018, kita melihat awal ketegangan implementasi UU AP melalui kasus-kasus perizinan dan pengadaan barang jasa pasca-terbitnya Perma No. 4 Tahun 2015. Namun, memasuki tahun 2023 hingga 2025, eskalasi penegakan hukum semakin tajam dengan munculnya perkara yang menyeret kebijakan strategis nasional. Sebagai contoh, dalam Kasus Impor Gula (2024-2025), perdebatan hukum berpusat pada apakah keputusan setingkat Menteri yang bersifat diskresioner merupakan wewenang atribusi yang sah atautkah tindakan melampaui wewenang yang merugikan negara. Begitu pula

⁸ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 145.

dalam penetapan tersangka terkait tata niaga komoditas timah, di mana batas antara kegagalan pengawasan administratif dengan *mens rea* (niat jahat) sering kali menjadi kabur.

Pola pergeseran rezim hukum ini sebenarnya telah mengemuka secara sistematis pada beberapa preseden krusial sebelumnya. *Pertama*, Kasus Persetujuan Ekspor *Crude Palm Oil* (CPO) atau Minyak Goreng (2022), di mana diskresi yang diambil oleh Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri dalam menerbitkan izin ekspor di masa krisis kelangkaan ditarik ke ranah tindak pidana korupsi. Keputusan yang sejatinya merupakan produk Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan delegasi wewenang tersebut langsung dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum (PMH) secara pidana tanpa didahului pembatalan administratif oleh PTUN. *Kedua*, Kasus Kebijakan Investasi dan Pengadaan BUMN (Kasus Blok BMG 2019 dan LNG Pertamina 2023-2024). Kasus ini menjadi episentrum perdebatan antara penerapan *Business/Policy Judgment Rule* dengan tindak pidana korupsi. Pejabat pengambil keputusan dihadapkan pada ketidakpastian hukum ketika tindakan korporasi atau diskresi jabatan yang berujung pada kerugian finansial—akibat fluktuasi pasar atau kegagalan target (*policy failure*)—secara otomatis disimpulkan sebagai kerugian keuangan negara, mengabaikan absennya itikad buruk atau niat memperkaya diri sendiri. *Ketiga*, sebagai puncak antinomi hukum, adalah Yurisprudensi Mahkamah Agung dalam Kasus SKL BLBI (Putusan MA RI No. 1555 K/Pid.Sus/2019). Dalam kasus penerbitan Surat Keterangan Lunas (SKL) ini, Mahkamah Agung memutus lepas (*onslag van alle rechtsvervolging*) terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung dengan pertimbangan krusial: perbuatan

menerbitkan surat tersebut memang terbukti, namun perbuatan itu bukan merupakan tindak pidana, melainkan masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perdata. Berbagai preseden dan kasus-kasus terbaru di penghujung 2025 ini menunjukkan kecenderungan aparat penegak hukum untuk menarik "kesalahan prosedur" dalam delegasi maupun atribusi wewenang langsung ke ranah pidana. Hal ini terjadi secara eksesif meskipun UU AP telah menegaskan batas-batas penyalahgunaan wewenang dan menyediakan instrumen pengujian oleh APIP serta PTUN terlebih dahulu.⁹ Kasus-kasus terbaru di penghujung 2025 menunjukkan kecenderungan aparat penegak hukum untuk menarik "kesalahan prosedur" dalam delegasi wewenang langsung ke ranah pidana, meskipun UU AP telah menyediakan mekanisme audit APIP terlebih dahulu.¹⁰

Eksistensi UU AP sebenarnya bertujuan untuk memperjelas batas-batas tersebut. Pasal 20 UU AP mengatur bahwa pengawasan terhadap unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh aparat pengawasan internal pemerintah (APIP). Jika hasil pemeriksaan APIP menunjukkan adanya kesalahan administratif yang tidak menimbulkan kerugian negara, atau kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara tetapi telah dikompensasi, maka sanksinya adalah administratif. Sinkronisasi regulasi juga terlihat pada Pasal 178 UU Nomor 6 Tahun 2023 (UU Cipta Kerja) yang memberikan ruang mediasi dan penyelesaian administratif atas temuan kerugian negara. Ketentuan ini sejalan dengan teori

⁹ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), *Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Perkara Tata Niaga Komoditas Timah*, (Jakarta: Deputi Bidang Investigasi BPKP, 2024).

¹⁰ Zainal Arifin Mochtar, "Korupsi dan Absennya Koordinasi APIP-APH," *Harian Kompas*, Opini, (Jakarta, November 2024).

Restorative Justice dalam administrasi publik, di mana pengembalian kerugian negara melalui mekanisme ganti rugi administratif harus didahului sebelum masuk ke ranah *pro-justitia*.¹¹ Hal ini diperkuat oleh Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 yang menegaskan bahwa hanya BPK yang memiliki kewenangan konstitusional untuk mendeklarasikan kerugian keuangan negara secara definitif. Masalahnya, harmonisasi antara temuan APIP dengan kewenangan penyidik serta audit BPK seringkali tidak sejalan. Sering terjadi tumpang tindih di mana hasil audit BPK langsung dijadikan dasar penyidikan pidana tanpa mempertimbangkan proses keberatan administratif yang tersedia bagi pejabat tersebut.¹²

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa efisiensi birokrasi membutuhkan kepastian hukum mengenai tanggung jawab. Dalam mekanisme mandat, misalnya, tanggung jawab tetap pada pemberi mandat (*mandans*), namun UU AP memberikan nuansa baru di mana penerima mandat (*mandataris*) dapat dimintai pertanggungjawaban secara personal jika terbukti melakukan *ultra vires* atau bertindak di luar instruksi tertulis.¹³ Sebaliknya, dalam delegasi, pemberi wewenang kadang lepas tangan meskipun ia tidak melakukan fungsi pengawasan secara patut. Kondisi ini menunjukkan adanya kekosongan parameter yang rigid untuk menentukan kapan sebuah tindakan beralih dari *administratiefrechtelijke sanksie* menjadi *strafrechtelijke sanksie*. Ketidakpastian parameter ini seringkali

¹¹ Eva Achjani Zulfa, *Keadilan Restoratif di Indonesia: Studi tentang Kemungkinan Penerapannya dalam Penegakan Hukum Pidana*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 95.

¹² Yusril Ihza Mahendra, "Disharmoni Penegakan Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Negara: Konflik Kewenangan BPK, BPKP, dan Penegak Hukum," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2013), hlm. 415.

¹³ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 78. Dalam Djaja, Ermansjah. *Mengkaji Kesalahan Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi (Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

berakar pada penafsiran Pasal 2 dan 3 UU PTPK yang dianggap sebagai *rubber articles*. Namun, dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, seharusnya PTUN menjadi pintu pertama untuk menguji keabsahan tindakan pejabat.¹⁴ Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya merumuskan parameter hukum yang objektif. Tanpa parameter yang jelas, terdapat risiko terjadinya *abuse of power* oleh aparat penegak hukum atau sebaliknya, terjadinya perlindungan yang berlebihan bagi pejabat yang benar-benar melakukan korupsi dengan berlindung di balik prosedur administrasi. Perlindungan terhadap pejabat yang bertindak dengan iktikad baik (*good faith*) dalam menjalankan wewenang merupakan prasyarat mutlak bagi kelancaran tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, terdapat pergeseran signifikan dalam pola pertanggungjawaban administratif. Hal ini menambah urgensi untuk melakukan analisis mendalam mengenai kedudukan hukum pejabat.¹⁵ Apakah sistem hukum Indonesia saat ini sudah memberikan pemisahan yang cukup antara kesalahan personal (*personal fault*) dan kesalahan jabatan (*official fault*).

Secara doktrinal, jika kerugian negara terjadi akibat kesalahan objektif, maka beban tanggung jawab ada pada instansi (negara), namun jika terjadi karena

¹⁴ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 45.

¹⁵ Tungkup, Doharman Lumban et al. "Implikasi Penerapan Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Pelaksanaan Administrasi Pemerintah." *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 3.08 (2022): 1168–1178.

kesalahan personal yang mengandung unsur subjektif atau *malice* (iktikad buruk), maka tanggung jawab menjadi pribadi.¹⁶ Penelitian ini akan menggabungkan teori *Public Accountability* milik Mark Bovens dengan realitas yuridis di Indonesia untuk menemukan titik temu antara perlindungan jabatan dan pencegahan korupsi.¹⁷ Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan memfokuskan pada dua permasalahan utama yang dikemas dalam sebuah tesis berjudul "Konstruksi Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan Dalam Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat: Studi Demarkasi Maladministrasi Dan Tindak Pidana Korupsi".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konstruksi yuridis peralihan tanggung jawab wewenang atribusi, delegasi, dan mandat dalam penetapan subjek hukum pemberian dan penerimaan wewenang?
2. Bagaimana konstruksi hukum demarkasi antara penyalahgunaan wewenang administrasi dan tindak pidana korupsi ditinjau dari aspek *mens rea* dan *faute de service*?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis konstruksi yuridis peralihan tanggung jawab dalam wewenang atribusi, delegasi, dan mandat dalam penetapan subjek hukum pemberian dan penerimaan wewenang

¹⁶ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 349-354.

¹⁷ Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), hlm. 26.

2. Mengkaji konstruksi hukum demarkasi antara penyalahgunaan wewenang administrasi dan tindak pidana korupsi ditinjau dari aspek *mens rea* dan *faute de service*

D. Orisinalitas

Dalam upaya memetakan orisinalitas penelitian dan memastikan posisi keterbaruan (*novelty*) tesis ini, penulis melakukan penelusuran mendalam terhadap sejumlah karya ilmiah terdahulu yang memiliki irisan topik mengenai pertanggungjawaban pejabat dan kerugian negara. penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang memuat Sebagian unsur yang sama dengan penelitian ini yakni:

Pertama yang dikaji adalah jurnal karya Gunawan Simangunsong (2022)¹⁸ dengan judul "*Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara: Sebuah Analisis*". Fokus utama penelitian Simangunsong terletak pada aspek *post-factum*, yaitu konsekuensi hukum bagi pejabat yang telah mengembalikan kerugian negara sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Ia menyoroti ketegangan antara pendekatan *restorative justice* dalam pemulihan aset dengan sifat *retributive* hukum pidana korupsi, di mana pengembalian kerugian negara disimpulkan tidak menghapus sifat melawan hukum pidana melainkan hanya menjadi faktor yang meringankan hukuman. Penelitian ini menemukan adanya antinomi norma yang tajam antara rezim Hukum Administrasi Negara (UU Administrasi Pemerintahan)

¹⁸ 1 Gunawan Simangunsong, "Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara: Sebuah Analisis," *Dharmasisya: Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 1, no. 4 (2022)

dan rezim Hukum Pidana (UU Tipikor) terkait penyelesaian kerugian negara. Temuan utama menunjukkan bahwa meskipun Pasal 20 UU AP memberikan ruang pemulihan melalui jalur administratif dengan tenggat waktu 60 hari, dalam praktiknya Aparat Penegak Hukum (APH) sering kali mengabaikan proses tersebut dengan menggunakan dalih delik formil dalam UU Tipikor. Simangunsong menyimpulkan bahwa tindakan post-factum berupa pengembalian kerugian negara oleh pejabat publik tidak serta-merta menghapuskan sifat melawan hukum dari perbuatan tersebut.

Hal ini berbeda secara fundamental dengan tesis penulis yang lebih menitikberatkan pada aspek *pre-factum* dan *in-factum*, yakni menelusuri legitimasi tindakan pejabat berdasarkan sumber wewenangnya (atribusi, delegasi, atau mandat) sejak awal, untuk menentukan apakah pertanggungjawaban tersebut sejak mula harus dipikul secara pribadi atau jabatan, bukan sekadar membahas dampak pengembalian uang setelah kerugian terjadi.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Henny Juliani (2020) berjudul "*Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Negara*". Dalam kajiannya, Juliani membedah mekanisme Tuntutan Ganti Rugi (TGR) dan menyimpulkan bahwa beban ganti rugi hanya beralih menjadi tanggung jawab pribadi jika terdapat unsur penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), jika hanya kesalahan administratif murni, maka beban tetap pada instansi. Penelitian ini menemukan bahwa penentuan subjek hukum yang harus bertanggung jawab atas kerugian negara sangat bergantung pada sifat kesalahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, yang

diuji melalui mekanisme Tuntutan Ganti Rugi (TGR). Temuan utama penelitian ini menegaskan adanya pembagian tegas antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Juliani menyimpulkan bahwa beban ganti rugi hanya dapat dialihkan menjadi tanggung jawab pribadi (*faute personnelle*) apabila tindakan pejabat tersebut terbukti mengandung unsur penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang bersifat subjektif dan dilakukan dengan itikad buruk. Sebaliknya, apabila kerugian negara timbul hanya akibat kesalahan administratif murni atau kekhilafan dalam menjalankan tugas tanpa adanya niat jahat, maka beban pertanggungjawaban hukum dan finansial tetap berada pada instansi/negara (*faute de service*). Meskipun memiliki kedekatan tema, penelitian Juliani bersifat general dalam memandang konsep "pejabat pemerintahan".

Tesis penulis menawarkan analisis yang jauh lebih spesifik dan teknis dengan menggunakan pisau analisis teori Sumber Wewenang (Atribusi, Delegasi, dan Mandat) secara terperinci. Kebaruan tesis penulis terletak pada pembedahan implikasi yuridis yang berbeda pada setiap jenis wewenang tersebut—khususnya mengenai pergeseran tanggung jawab (*shifting of liability*) yang terjadi pada delegasi namun tidak pada mandat—sebuah aspek krusial yang tidak dikupas secara mendalam dalam penelitian Juliani yang lebih berfokus pada dikotomi umum administrasi versus pidana.¹⁹

¹⁹ Henny Juliani, "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Negara," *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 1 (2020)

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Steffi Zafia Furqan (2023)²⁰ yang berjudul *"Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintah Daerah dalam Menindaklanjuti Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat"*. Perbedaan penelitian ini dengan tesis penulis sangat signifikan dari segi metode dan objek kajian. Furqan menggunakan metode yuridis empiris untuk memotret realitas sosiologis mengenai rendahnya kepatuhan pejabat di Sumatera Barat dalam merespons Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, yang disebabkan oleh lemahnya komitmen dan penegakan sanksi administratif. Penelitian ini melalui pendekatan yuridis empiris menemukan bahwa rendahnya tingkat kepatuhan pejabat pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat dalam menindaklanjuti rekomendasi Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK disebabkan oleh lemahnya mekanisme penegakan sanksi administratif dan kurangnya komitmen organisasi. Temuan utama penelitian ini menelaah sisi sosiologis di mana proses tindak lanjut sering kali terhambat oleh hambatan birokrasi dan persepsi pejabat yang menganggap rekomendasi BPK hanya sebagai formalitas administratif semata. Penelitian menyimpulkan bahwa ketidakefektifan pertanggungjawaban ini menciptakan celah bagi terjadinya kerugian daerah yang berkelanjutan, karena sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak diimplementasikan secara tegas terhadap pejabat yang lalai.

Sebaliknya, tesis penulis merupakan penelitian hukum normatif yang tidak meneliti perilaku kepatuhan pejabat di lapangan, melainkan berfokus pada konflik

²⁰ Steffi Zafia Furqan dan Wendra Yunaldi, "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintah Daerah dalam Menindaklanjuti Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat," *Pagaruyuang Law Journal* 7, no. 1 (2023)

norma (*conflict of norms*) antara Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penulis meneliti keabsahan tindakan pejabat dalam ranah dogmatik hukum untuk menentukan batas demarkasi antara kesalahan prosedur dan kejahatan jabatan, bukan pada efektivitas tindak lanjut rekomendasi audit.

Ke empat, penelitian yang dilakukan oleh Enoki Ramon (2021) berjudul *"Penerapan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi"*. Penelitian Ramon menitikberatkan pada aspek teknis pembuktian di persidangan, khususnya mengenai polemik kewenangan instansi (seperti BPK versus BPKP) dalam men-declare kerugian negara serta validitas penghitungannya sebagai alat bukti. Penelitian ini menemukan adanya ambiguitas dan polemik kewenangan antarinstansi dalam menentukan nilai kerugian keuangan negara yang valid untuk kepentingan pembuktian tindak pidana korupsi. Temuan utama penelitian ini menyoroti benturan otoritas antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam mendeklarasikan jumlah kerugian negara, di mana ketidaksinkronan metode penghitungan sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum di persidangan. Ramon menyimpulkan bahwa validitas penghitungan kerugian negara sangat bergantung pada akurasi data teknis dan kewenangan absolut instansi pemeriksa, yang kemudian dikualifikasikan sebagai alat bukti surat atau keterangan ahli dalam proses hukum.

Perbedaan mendasar dengan tesis penulis adalah fokus kajian Ramon yang bersifat kuantitatif (cara menghitung kerugian), sedangkan tesis penulis berfokus

pada aspek kualitatif (kualifikasi perbuatan). Penulis tidak membahas kerumitan angka kerugian, melainkan menganalisis apakah kerugian tersebut lahir dari risiko kebijakan diskresioner yang sah menurut hukum administrasi atau dari niat jahat (*mens rea*) yang koruptif. Dengan demikian, orisinalitas tesis penulis terjaga karena mengintegrasikan teori sumber wewenang secara komprehensif sebagai indikator utama pertanggungjawaban, yang belum dibahas secara spesifik oleh penelitian-penelitian terdahulu tersebut.²¹

E. Landasan Teori

1. Sumber Wewenang

wewenang (*bevoegdheid*) merupakan pilar utama legalitas yang menentukan sah atau tidaknya setiap tindakan pemerintahan. Tanpa dasar wewenang yang jelas, sebuah tindakan pejabat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melanggar hukum oleh penguasa).²² Untuk membedah bagaimana pertanggungjawaban hukum muncul dalam konteks kerugian keuangan negara, maka penelusuran harus dimulai dari identifikasi asal-usul wewenang tersebut. Secara teoretis, sebagaimana dikembangkan oleh Philipus M. Hadjon dengan merujuk pada pemikiran sarjana Belanda, wewenang pemerintahan bersumber dari tiga jalur utama yang memiliki implikasi hukum berbeda terhadap subjek pemikul tanggung jawab, yaitu :²³

a. Atribusi

²¹ Enoki Ramon, "Penerapan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 2 (2021)

²² Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 350.

²³ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 130.

Atribusi menempati posisi sebagai sumber wewenang yang paling orisinal dan primer. Atribusi adalah pemberian wewenang baru oleh pembentuk undang-undang (legislatif) kepada suatu organ pemerintahan berdasarkan konstitusi atau undang-undang. Dalam konstruksi atribusi, muncul wewenang yang sebelumnya tidak ada, sehingga pejabat yang menerima wewenang tersebut (atributaris) memiliki kemandirian penuh dan otoritas asli untuk mengambil keputusan. Karena wewenang ini melekat langsung pada jabatan, maka konsekuensi hukum berupa tanggung jawab (*responsibility*) dan tanggung gugat (*liability*) berada sepenuhnya di pundak pejabat yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan kerugian keuangan negara, analisis pada wewenang atribusi akan berfokus pada apakah pejabat tersebut telah melampaui batas diskresi atau melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) demi keuntungan di luar tujuan pemberian wewenang tersebut.²⁴

b. Delegasi

Teori Delegasi berfokus pada proses pelimpahan wewenang yang sudah ada dari satu organ pemerintahan (*delegans*) kepada organ lain (*delegatarius*). Karakteristik utama delegasi adalah terjadinya peralihan tanggung jawab dan tanggung gugat secara hukum dari pemberi kepada penerima delegasi. Dengan adanya delegasi, delegans tidak lagi dapat menggunakan wewenang tersebut secara langsung dan tidak dapat memberikan instruksi harian mengenai cara menjalankan wewenang tersebut. Dalam konteks tesis ini, pemahaman terhadap delegasi menjadi sangat krusial untuk menentukan batas demarkasi

²⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hlm. 165.

pertanggungjawaban, jika kerugian negara terjadi dalam ranah wewenang yang telah didelegasikan secara sah, maka secara administratif, penerima delegasilah yang harus memikul konsekuensinya. Namun, dalam ranah hukum pidana korupsi, penyidik seringkali melihat apakah proses delegasi tersebut hanyalah sebuah tipu muslihat untuk melepaskan tanggung jawab atasan atau memang merupakan proses administrasi yang murni.²⁵

c. Mandat

Teori Mandat menyajikan hubungan hukum yang paling kompleks dan sering menjadi titik sengketa dalam kasus korupsi. Mandat terjadi ketika seorang pejabat (*mandans*) memberikan penugasan kepada bawahannya (*mandatarius*) untuk bertindak atas namanya. Berbeda dengan delegasi, dalam mandat tidak terjadi perpindahan wewenang maupun tanggung jawab hukum. Mandans tetap menjadi pemegang tanggung gugat tertinggi atas seluruh tindakan yang dilakukan oleh mandatarius, selama tindakan tersebut sesuai dengan instruksi yang diberikan. Secara teoretis, mandatarius hanyalah "tangan panjang" dari mandans. Relevansinya terhadap kerugian keuangan negara sangat signifikan; seringkali muncul ketidakadilan hukum di mana seorang bawahan diproses secara pidana atas perintah yang ia jalankan (mandat), padahal secara doktrin HAN, atasanlah yang seharusnya bertanggung jawab secara penuh. Tesis ini akan menggunakan teori mandat untuk menguji sejauh mana prinsip

²⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 88.

ambtsverhouding (hubungan jabatan) dapat memproteksi bawahan dari jeratan pidana jika ia bertindak murni dalam bingkai perintah atasan.²⁶

2. Asas Kepastian Hukum Dalam aspek Hukum Administrasi

Kepastian hukum adalah hak setiap orang dan negara merupakan sarana untuk mewujudkan hal tersebut, dengan kepastian hukum hak dan kewajiban masyarakat terlindungi dari perampasan pihak-pihak tertentu.²⁷ Kepastian hukum merupakan perlindungan *justitiabeln* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu, masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

Kepastian hukum adalah prasyarat mutlak dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan.²⁸ Dalam ranah administrasi negara, kepastian hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas, tidak multitafsir, dan dapat diprediksi (*predictability*).²⁹

Aspek Normatif dan Kejelasan Wewenang Dalam pelaksanaan wewenang atribusi, delegasi, dan mandat, kepastian hukum mengharuskan adanya batasan yang tegas mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pejabat. Tanpa

²⁶ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006), hlm. 112.

²⁷ Barda Nawawi Arif, *Pengantar Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Citra Media, 2012), hlm. 38-40

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 145.

²⁹ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 45.

kepastian hukum, pejabat akan berada dalam kondisi "takut bertindak" (*paralyzed by fear*) karena bayang-bayang kriminalisasi atas kebijakan yang diambilnya. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa selama pejabat bertindak sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) dan peraturan yang berlaku, maka tindakan tersebut harus dianggap sah secara hukum (*presumptio iustae causa*).³⁰

Perlindungan terhadap Diskresi Kepastian hukum tidak berarti kaku. Dalam HAN, terdapat ruang Diskresi (*Freies Ermessen*). Teori kepastian hukum di sini berperan untuk memastikan bahwa diskresi tersebut tidak berubah menjadi kesewenang-wenangan (*willekeur*). Kepastian hukum memberikan batasan bahwa diskresi hanya dapat diuji melalui Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).³¹ Jika terjadi kerugian negara namun pejabat dapat membuktikan bahwa ia bertindak demi kepentingan umum dan sesuai asas kecermatan, maka kepastian hukum harus melindunginya dari tuntutan pidana.³²

Penerapan kedua spektrum tanggung jawab ini menjadi sangat krusial jika dikorelasikan dengan sumber wewenang atribusi, delegasi, dan mandat. Pada wewenang atribusi dan delegasi, kemandirian pejabat dalam mengambil keputusan memperlebar risiko terjadinya pergeseran dari tanggung jawab fungsional ke pribadi jika diskresi disalahgunakan. Sementara dalam mekanisme mandat, tanggung jawab jabatan secara prinsipil tetap berada pada pemberi mandat

³⁰ Laica Marzuki, "Kebijakan (Freies Ermessen) dan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3 No. 4, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2012), hlm. 112.

³¹ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 167.

³² W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008), hlm. 182.

(*mandans*), kecuali jika penerima mandat secara sengaja melakukan penyimpangan di luar instruksi untuk kepentingan personal.³³

3. Teori tanggung jawab hukum

Persoalan pertanggungjawaban hukum (*aansprakelijkheid*) merupakan aspek yang paling dinamis sekaligus kompleks, terutama ketika bersinggungan dengan pengelolaan keuangan negara. Inti dari perdebatan hukum dalam tesis ini terletak pada pertanyaan fundamental mengenai kapan suatu kerugian negara menjadi beban institusi (negara) dan kapan ia beralih menjadi beban individu pejabat yang bersangkutan. Untuk membedah fenomena ini, rekonstruksi teori tanggung jawab harus dimulai dengan memahami dikotomi antara tanggung jawab jabatan (*faute de service*) dan tanggung jawab pribadi (*faute personnelle*).³⁴ Pejabat pemerintahan pada dasarnya bertindak sebagai "organ" atau alat perlengkapan negara, sehingga secara doktrinal tindakan mereka dianggap sebagai tindakan negara.³⁵ Namun, seiring dengan penguatan prinsip negara hukum, tanggung jawab tersebut kini dipisahkan secara tegas berdasarkan ada tidaknya unsur kesalahan pribadi yang bersifat melanggar integritas jabatan.

Secara hukum, subjek yang memikul tanggung jawab atas dampak tindakan tersebut bukanlah pribadi pejabat, melainkan instansi atau negara. Implementasinya dalam kerugian keuangan negara mengharuskan penyelesaian melalui mekanisme

³³ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 1996), hlm. 204.

³⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 142.

³⁵ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuursbevoegdheid*)," *Jurnal Yuridika*, Vol. 12 No. 1, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1997), hlm. 5.

administratif, seperti Tuntutan Ganti Rugi (TGR), karena tindakan tersebut dilakukan demi kepentingan publik namun mengalami risiko kegagalan kebijakan. Perlindungan terhadap kesalahan jabatan ini krusial untuk mencegah fenomena "takut mengambil keputusan" di kalangan birokrat yang dapat melumpuhkan efektivitas pemerintahan.

Sementara, teori Kesalahan Pribadi (*faute personnelle*) memutus hubungan hukum antara negara dan pejabatnya. Tanggung jawab hukum beralih sepenuhnya ke pundak pribadi pejabat apabila tindakan yang dilakukan masuk dalam kategori *ultra vires* atau melampaui batas wewenang yang diberikan. Peralihan ini terjadi ketika ditemukan adanya niat jahat (*mens rea*) atau tujuan untuk memperkaya diri sendiri dan pihak lain, yang secara otomatis menggugurkan status tindakan tersebut sebagai pelaksanaan tugas jabatan.³⁶ Dalam kondisi ini, baju jabatan hanya digunakan sebagai perisai untuk melakukan kejahatan jabatan (*malversazione*), sehingga sanksi yang dijatuhkan bukan lagi bersifat administratif, melainkan sanksi pidana yang bersifat personal. Di sinilah garis demarkasi antara administrasi dan korupsi menjadi nyata; jika dalam *faute de service* yang terjadi adalah maladministrasi, maka dalam *faute personnelle* yang terjadi adalah tindak pidana korupsi yang menuntut pertanggungjawaban harta benda dan kebebasan pribadi si pejabat.³⁷

³⁶ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011), hlm. 210.

³⁷ Komariah Emong Supardaja, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 88.

4. Teori Diskresi (*Freies Ermessen*) Dan Keabsahan Tindakan Pemerintah

Istilah *Freies Ermessen* yang berarti kebebasan bertindak atau kebebasan menilai. Dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), diskresi adalah wewenang Pejabat Pemerintahan untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan guna mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.³⁸

Diskresi tidak muncul dalam ruang hampa. Pejabat publik diperbolehkan menggunakan diskresi hanya apabila memenuhi kondisi tertentu yang secara limitatif diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yaitu:

- a. Stagnasi Pemerintahan: Kondisi di mana penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat berjalan normal akibat kebuntuan aturan atau situasi darurat.
- b. Ketiadaan Aturan atau Ketidakjelasan, Ketika hukum tertulis tidak memberikan solusi atas masalah yang mendesak, atau aturan yang ada bersifat multitafsir.
- c. Kepentingan Umum, Tindakan tersebut harus ditujukan untuk kemanfaatan masyarakat luas, bukan kepentingan pribadi atau golongan.

³⁸Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 169-170.

teori diskresi merupakan antitesis dari pemahaman sempit terhadap asas legalitas. Jika asas legalitas mewajibkan pejabat bertindak hanya berdasarkan apa yang tertulis ("hukum adalah undang-undang"), maka teori diskresi memandang bahwa "hukum adalah instrumen pencapai tujuan negara".³⁹ Oleh karena itu, diskresi memberikan ruang bagi pejabat untuk melakukan inovasi kebijakan tanpa harus merasa terbelenggu oleh kevakuman regulasi.

5. Teori Penyalahgunaan Wewenang

Konsep penyalahgunaan wewenang merupakan terminologi yang sangat krusial karena menjadi titik persinggungan antara hukum administrasi dan hukum pidana. Akar teoretis dari konsep ini bermula dari doktrin *Détournement de Pouvoir* dalam tradisi Hukum Administrasi Negara (HAN), yang secara harfiah dimaknai sebagai "pembelokan wewenang".⁴⁰ Doktrin ini mengajarkan bahwa setiap wewenang yang diberikan oleh undang-undang—baik melalui atribusi maupun delegasi—memiliki tujuan khusus (*doelmatigheid*) yang bersifat membatasi. Penyalahgunaan wewenang terjadi apabila seorang pejabat secara formal memiliki kewenangan untuk bertindak, namun ia menggunakan kewenangan tersebut untuk mencapai tujuan lain di luar maksud pemberian wewenang tersebut.⁴¹ Dalam perspektif HAN, tindakan ini diuji melalui parameter Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dan sanksi utamanya bersifat administratif,

³⁹ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 1996), hlm. 215.

⁴⁰ Fathudin. "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)." *Jurnal Cita Hukum* 3.1 (2015): 40806.

⁴¹ Kumalaningdyah, Nur. "Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi" 26.3 (2019): 481–499.

yakni pembatalan keputusan atau tindakan oleh peradilan tata usaha negara. Persoalan yuridis menjadi lebih kompleks ketika konsep penyalahgunaan wewenang ditransformasikan ke dalam ranah pidana melalui Pasal 3 UU Tipikor dengan istilah *Abuse of Authority*. Perbedaan mendasar antara keduanya terletak pada adanya unsur tambahan berupa niat jahat (*mens rea*) untuk menguntungkan diri sendiri atau pihak lain serta adanya akibat nyata berupa kerugian keuangan negara.⁴² Dalam praktik penegakan hukum, sering kali terjadi tumpang tindih (*overlapping*) di mana setiap kesalahan prosedural atau maladministrasi yang berimplikasi pada kerugian negara langsung ditarik ke ranah korupsi. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan akan instrumen filter hukum yang dapat membedakan antara "pembelokan tujuan" yang bersifat administratif murni dengan penyalahgunaan wewenang yang bersifat koruptif.

Kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) berfungsi sebagai jembatan sekaligus alat uji melalui batasan yang diatur dalam Pasal 17 hingga Pasal 21. UU AP secara spesifik mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang ke dalam tiga bentuk: melampaui wewenang (*overschrijding van bevoegdheid*), mencampuradukkan wewenang (*détournement de pouvoir*), dan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*). Pentingnya mekanisme Pasal 20 UU AP terletak pada kewajiban untuk mendahulukan pemeriksaan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) guna menentukan apakah suatu penyimpangan merupakan kesalahan administrasi murni atau kesalahan yang

⁴² Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 48.

bermuatan unsur pidana. Dengan demikian, jika suatu kesalahan dalam pelaksanaan wewenang atribusi, delegasi, atau mandat telah diperbaiki melalui pengembalian kerugian negara sesuai rekomendasi APIP, maka secara teoretis hal tersebut merupakan penyelesaian di ranah administrasi yang harus dihormati demi kepastian hukum.⁴³

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif (*Normative Legal Research*).⁴⁴ Penelitian ini berfokus pada karakteristik permasalahan yang diangkat, yakni mengenai kekaburan norma (*vague of norm*) dan konflik norma terkait batasan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan. Fokus utama penelitian ini tidak tertuju pada perilaku sosial atau efektivitas hukum di masyarakat (sosiologis), melainkan pada pengkajian asas-asas, kaidah, dan sistematika hukum positif guna menemukan preskripsi hukum yang tepat. Dalam konteks ini, penelitian bertujuan untuk membedah dogmatik hukum mengenai garis demarkasi antara kesalahan administratif (*administrative error*) dan tindak pidana korupsi yang seringkali tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan utama. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah hierarki dan

⁴³ Philipus M. Hadjon, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Prespektif UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Makalah Seminar Nasional Hukum Administrasi Negara*, (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015), hlm. 12.

⁴⁴ Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017, 35–47.

konsistensi regulasi, khususnya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) Pendekatan ini digunakan untuk membangun argumentasi hukum dengan beranjak dari pandangan para sarjana dan doktrin hukum administrasi negara. Penulis akan menggunakan doktrin "*Faute de Service*" (salah jabatan) dan "*Faute Personnelle*" (salah pribadi) untuk menentukan kapan tanggung jawab hukum berada pada instansi dan kapan beralih ke pribadi pejabat. Selain itu, konsep Atribusi, Delegasi, dan Mandat akan dibedah untuk melihat sejauh mana tanggung jawab hukum mengikuti sumber wewenang tersebut. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan menganalisis ratio decidendi dalam putusan pengadilan atau Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan isu kerugian negara dan penyalahgunaan wewenang, guna melihat penerapan norma hukum tersebut dalam praktik peradilan.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Konflik Norma Antara ketentuan penyalahgunaan wewenang dalam ranah Hukum Administrasi Negara (Pasal 17–21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014) dengan ketentuan penyalahgunaan kewenangan dalam ranah Hukum Pidana (Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Penelitian ini membedah "garis demarkasi" antara kesalahan administratif (*administrative error*) dan tindak pidana (*criminal act*).

- b. Konsep Pertanggungjawaban dalam Pelimpahan Wewenang: Objek penelitian difokuskan pada pergeseran beban tanggung jawab hukum (*liability*) pada tiga jenis sumber wewenang yang berbeda, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.
- c. Interpretasi unsur kerugian negara pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, untuk menentukan apakah kerugian tersebut timbul akibat risiko kebijakan (diskresi) atau niat jahat (*mens rea*).

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data pada penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang penulis gunakan Adalah bahan hukum yang sifat nya mengikat berupa peraturan perundang undangan yang berlaku di Indonesia. Peraturan tersebut ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, digunakan pula Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan adalah bahan yang bersifat sebagai pelengkap dan penjelas serta tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu buku, jurnal, karya ilmiah, pendapat pakar hukum, serta artikel yang terkait dengan penulisan ini.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang penulis gunakan adalah bahan hukum yang bersifat pelengkap dan penjelas data primer dan data sekunder, yaitu kamus serta ensiklopedia yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

4. Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Studi kepustakaan, yaitu dengan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.⁴⁵

5. Analisis data

Analisis data yang peneliti lakukan pada penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis ini menggambarkan secara lengkap mengenai kualitas serta karakteristik dari data-data yang sudah terkumpul dan sudah dilakukan pengolahan, yang kemudian dibuatlah kesimpulan. Hasil dari analisis ini bersifat deskriptif yang bertujuan memaparkan data hasil pengamatan tanpa diadakan pengujian statistika, sehingga nantinya data yang penulis himpun ini

⁴⁵ Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008, 92–98.

tidak perlu dibuat statistik, melainkan hanya dibuat kesimpulan berdasarkan data yang telah diperoleh penulis.

G. Kerangka Penulisan

BAB I: Pendahuluan

Bab Pendahuluan akan berfungsi menguraikan fondasi penelitian yang diawali dengan Latar Belakang mengenai ketegangan antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai tindakan pejabat, serta urgensi kepastian hukum bagi pejabat publik dalam mengambil diskresi. Bab ini kemudian merumuskan masalah hukum secara spesifik terkait pertanggungjawaban dalam atribusi, delegasi, dan mandat, serta batasan penyalahgunaan wewenang. Selain itu, bab ini juga memuat Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, serta Orisinalitas Penelitian yang membedakan tesis ini dengan karya ilmiah sebelumnya.

BAB II: Tinjauan Pustaka

Bab Tinjauan Pustaka menyediakan kerangka teoretis dan konseptual sebagai pisau analisis. Pembahasan dimulai dengan Tinjauan Umum tentang Negara Hukum dan Kewenangan, yang mencakup pendalaman teori Sumber Wewenang (Atribusi, Delegasi, dan Mandat) berdasarkan perspektif, Ridwan HR, Arifin Surya Atmadja, Indroharto, Philipus M. Hadjon dan UU Administrasi Pemerintahan. Selanjutnya, bab ini mengupas Teori Pertanggungjawaban Hukum Jabatan (*Faute de Service*) versus Pertanggungjawaban Pribadi (*Faute Personnelle*), Konsep Penyalahgunaan Wewenang (*Detournement de Pouvoir*), serta Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam perspektif Hukum Pidana Korupsi pasca Putusan MK.

BAB III: Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Bab Hasil Penelitian dan Pembahasan merupakan inti dari tesis, di mana bahan hukum primer dan sekunder diolah untuk menjawab rumusan masalah. Pembahasan akan dibagi berdasarkan tiga isu utama: Pertama, membedah siapa subjek hukum yang bertanggung jawab (*liability*) dalam skema Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Analisis akan difokuskan pada pergeseran tanggung jawab dari pemberi ke penerima wewenang dan implikasi yuridisnya jika terjadi kerugian negara. Kedua, identifikasi dan analisis indikator hukum untuk membedakan *administrative error* dengan *criminal act*. Pembahasan mencakup analisis unsur *Mens Rea* (niat jahat), peran APIP dalam menentukan jenis pelanggaran, serta penerapan doktrin *Business Judgment Rule* sebagai alasan penghapus pidana bagi pejabat yang bertindak dengan iktikad baik.

BAB IV: Penutup

Bab Penutup menyajikan rangkuman akhir dari seluruh penelitian. Bagian ini diakhiri dengan Saran yang bersifat preskriptif, ditujukan kepada pembentuk undang-undang untuk harmonisasi regulasi, serta kepada aparat penegak hukum agar mengedepankan paradigma *ultimum remedium* dan penghormatan terhadap proses administratif dalam menangani dugaan penyimpangan pejabat pemerintahan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, KEWENANGAN DAN SUMBER WEWENANG PEMERINTAH, TEORI PERTANGUNG JAWABAN, KONSEP PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN DEMARKASI HUKUM

A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum Dan Kewenangan Pemerintahan

1. Konsep Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan Asas Legalitas

Dalam lanskap keilmuan Hukum Publik, khususnya Hukum Administrasi Negara (HAN), diskursus mengenai pembatasan kekuasaan negara selalu berhulu pada konsepsi Negara Hukum (*Rechtsstaat*).⁴⁶ Secara historis dan filosofis, gagasan *Rechtsstaat* lahir sebagai bentuk antitesis terhadap sistem monarki absolut yang menempatkan kehendak penguasa sebagai hukum tertinggi (*L'etat c'est moi*). Berakar dari tradisi hukum Eropa Kontinental, konsep ini pertama kali dikristalisasi oleh pemikir seperti Immanuel Kant yang menggagas konsep Negara Hukum Liberal (*Klasik*), di mana fungsi negara dibatasi semata-mata sebagai "penjaga malam" (*Nachtwachterstaat*) yang bertugas menjaga ketertiban dan keamanan dasar guna melindungi kebebasan individu.⁴⁷

Konsepsi ini kemudian disempurnakan dan dikonstruksikan secara sistematis oleh Friedrich Julius Stahl. Dalam doktrin kenegaraan Stahl, sebuah entitas negara dapat dikualifikasikan sebagai *Rechtsstaat* apabila memenuhi empat elemen fundamental. *Pertama*, adanya pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak

⁴⁶ Athooillah, Ahmad Althof et al. "Legal Politics of Government Instruments in the Development of State Administrative Law." *Rechtenstudent Journal* 5.1 (2024): 82–91.

⁴⁷ Temirbekov, Zhalgas et al. "Rechtsstaat and Rule of Law: Some Aspects." *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 8.3 (2017): 1017–1024.

asasi manusia. *Kedua*, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak tersebut (biasanya merujuk pada prinsip *Trias Politica*). *Ketiga*, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*). *Keempat*, tersedianya peradilan tata usaha negara (*administratieve rechtspraak*) untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara. Dalam optik Hukum Administrasi Negara, elemen ketiga dan keempat merupakan lokus utama yang melahirkan dan mempertahankan bekerjanya asas legalitas. Prinsip *wetmatigheid van bestuur* menegaskan bahwa hukum adalah panglima tertinggi yang memberikan arah, batas, dan legitimasi bagi setiap gerak-gerik organ administrasi negara.⁴⁸

Dalam konstruksi teori hukum tata pemerintahan, negara bukanlah sebuah entitas abstrak yang dapat bertindak dengan sendirinya. Negara diwujudkan dan digerakkan oleh serangkaian organ atau jabatan pemerintahan (*ambt*).⁴⁹ Karena jabatan pemerintahan ini diciptakan oleh tatanan hukum tata negara, maka kapasitas dan kewenangannya pun secara mutlak dikonstruksikan oleh hukum. Di sinilah asas *wetmatigheid van bestuur* (pemerintahan berdasarkan undang-undang) mengambil peran krusial. Asas ini merupakan jembatan paradigmatis antara Hukum Tata Negara yang bersifat statis dengan Hukum Administrasi Negara yang bersifat dinamis.⁵⁰

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 72–74.

⁴⁹ Pretivatii, Ghenadie. "The State as a Legal Entity of Public Law." *Revista Institutului Național de Justiție*, no. 3(74), Oct. 2025, pp. 14–18,

⁵⁰ Ahmad Redi, "Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif UU Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 46, no. 3 (2016): 305.

Secara doktrinal, prinsip ini menggarisbawahi bahwa tidak ada satu pun tindakan tata usaha negara baik yang bersifat menerbitkan keputusan (*beschikking*), membuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*), maupun melakukan tindakan riil atau faktual (*feitelijke handeling*) yang dapat dilakukan dalam ruang hampa hukum. Setiap tindakan tersebut harus dapat ditarik garis pertanggungjawabannya kepada suatu norma hukum yang lebih tinggi.⁵¹ Tanpa adanya alas hak yang bersumber dari norma hukum tersebut, tindakan seorang pejabat publik kehilangan sifat publiknya dan tereduksi menjadi sekadar tindakan pribadi yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum bagi warga negara. Hal ini mengukuhkan postulat bahwa keabsahan (*rechtmatigheid*) suatu tindakan pemerintahan secara absolut bergantung pada ada atau tidaknya pendelegasian wewenang dari pembentuk undang-undang.

Turunan langsung sekaligus roh dari elemen *wetmatigheid van bestuur* adalah asas legalitas (*beginsel van wetmatigheid* atau *principle of legality*).⁵² H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt mendefinisikan asas legalitas dalam administrasi negara dengan adagium "*geen bevoegdheid zonder wettelijke grondslag*", yang bermakna bahwa tidak ada wewenang tanpa dasar undang-undang. Asas ini menuntut bahwa setiap campur tangan pemerintah dalam kehidupan warga negara, terutama yang bersifat membebani atau membatasi kebebasan fundamental, harus

⁵¹ Hendra Hidayatullah, "Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Tindakan Faktual Pemerintah," *Jurnal Lex Renaissance* 5, no. 1 (2020): 142.

⁵² Mulyani, Tri, et al. "Kajian Normatif Mengenai Penggunaan Discretionary Power Bagi Pejabat Pemerintah Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Penyelenggaraan Pemerintahan." *Hukum Dan Masyarakat Madani*, vol. 7, no. 1, 2017, p. 63.

mendapatkan persetujuan dari rakyat yang direpresentasikan melalui undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif.⁵³

Asas legalitas memiliki dua fungsi utama yang saling berjalani kelindan. Fungsi pertama adalah fungsi instrumental, di mana undang-undang berfungsi sebagai instrumen yang mendistribusikan kewenangan kepada organ-organ administrasi negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Fungsi kedua adalah fungsi perlindungan (*waarborgfunctie*), di mana batas-batas kewenangan yang ditarik dengan tegas oleh undang-undang tersebut berfungsi sebagai perisai bagi warga negara dari potensi kesewenang-wenangan (*willekeur*) penguasa. Melalui asas legalitas, tercipta sebuah kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang memungkinkan warga negara untuk memprediksi secara logis tindakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh aparatur negara terhadap dirinya.⁵⁴

Dalam analisis teoretis Hukum Administrasi Negara, wujud nyata dari terpenuhinya asas legalitas adalah lahirnya kewenangan (*bevoegdheid*) yang sah pada jabatan pemerintahan. Kewenangan adalah kekuasaan publik yang telah dilegitimasi oleh hukum. Suatu tindakan pejabat negara hanya dapat melahirkan akibat hukum publik apabila tindakan tersebut dieksekusi di dalam bingkai kewenangan yang dimilikinya. Oleh karena itu, asas legalitas secara ketat membatasi ruang gerak administrasi negara melalui tiga dimensi parameter wewenang, yaitu dimensi materi, wilayah, dan waktu.

⁵³ Nur Ashshiddiqi dan I Gusti Ngurah Dharma Laksana, "Asas Legalitas dalam Tindakan Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Analisis Hukum* 4, no. 1 (2021): 114.

⁵⁴ Qamar, Nur, and Farah Syah Rezah. "Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum." *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan* (2023).

Ketiadaan dasar hukum atas suatu tindakan pejabat akan berimplikasi pada cacat wewenang (*onbevoegdheid*).⁵⁵ Secara doktrinal, pelanggaran terhadap batas-batas asas legalitas ini dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk. *Pertama*, *onbevoegdheid ratione materiae* (cacat wewenang secara materiil), yaitu ketika seorang pejabat melakukan tindakan pemerintahan yang secara substansi sebenarnya merupakan yurisdiksi jabatan atau instansi lain. *Kedua*, *onbevoegdheid ratione loci* (cacat wewenang secara teritorial), yaitu ketika pejabat bertindak di luar wilayah geografis di mana kewenangannya diberlakukan oleh hukum. *Ketiga*, *onbevoegdheid ratione temporis* (cacat wewenang secara temporal), yaitu ketika pejabat mengambil tindakan hukum padahal masa jabatannya belum dimulai atau sudah berakhir, atau menggunakan peraturan yang belum berlaku atau sudah dicabut. Parameter-parameter rigid inilah yang menjadi tolok ukur bagi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk membatalkan suatu keputusan pejabat negara yang terbukti melanggar asas legalitas.⁵⁶

Pemahaman terhadap asas legalitas dalam Hukum Administrasi Negara tidak bersifat statis, melainkan mengalami dialektika seiring dengan evolusi konsep *Rechtsstaat* itu sendiri.

Pada abad ke-19, asas legalitas dimaknai secara sangat sempit dan formalistik sejalan dengan gagasan *Nachtwachterstaat* (negara penjaga malam). Dalam paradigma klasik ini, pemerintah bersikap pasif. Asas legalitas diaplikasikan dengan dalil bahwa aparatur negara sama sekali tidak boleh bergerak atau

⁵⁵ Hadi, Syofyan, and Tomy Michael. "Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration." *Jurnal Cita Hukum*, vol. 5, no. 2, 2017,

⁵⁶ Zairin Zain, *Hukum Administrasi Negara: Teori dan Praktik dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, ed. rev. (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), 88–89.

mengambil tindakan apapun apabila tidak ada undang-undang yang memerintahkannya secara eksplisit dan terperinci. Undang-undang dibuat sedemikian rupa layaknya buku manual yang kaku, guna memastikan pemerintah tidak mencampuri urusan kebebasan ekonomi dan sosial warga negaranya.⁵⁷

Memasuki abad ke-20, kompleksitas kehidupan sosial-ekonomi masyarakat dan dampak dari berbagai krisis global memaksa konsepsi Negara Hukum bertransformasi menjadi Negara Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*). Dalam konsepsi *Verzorgingsstaat*, negara dituntut untuk berperan aktif dan campur tangan dalam merekayasa serta mengurus kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat luas (*bestuurszorg*). Transformasi peran yang masif ini membawa tantangan dogmatik yang serius bagi penerapan asas legalitas klasik. Pembentuk undang-undang (parlemen) terbukti tidak lagi memiliki kapasitas teknis maupun waktu untuk mengatur setiap detail tindakan penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud undang-undang yang formal. Undang-undang seringkali tertinggal oleh dinamika dan kecepatan perkembangan kebutuhan masyarakat.⁵⁸

Apabila asas legalitas dimaknai secara tekstual dan kaku seperti pada masa negara penjaga malam, maka roda pemerintahan dalam negara kesejahteraan akan mengalami stagnasi (*deadlock*), karena pejabat tata usaha negara tidak berani mengambil keputusan yang mendesak hanya karena belum tersedianya norma hukum tertulis yang mengatur hal tersebut secara spesifik.

⁵⁷ Muchamad Ali Safa'at, "Pemikiran Negara Hukum," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (2015): 705.

⁵⁸ I Gusti Ngurah Dharma Laksana, "Pergeseran Konsep Negara Hukum Indonesia: Dari Rechtsstaat ke Negara Kesejahteraan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 52, no. 1 (2022): 45.

Menghadapi kebuntuan dalam paradigma negara kesejahteraan tersebut, doktrin Hukum Administrasi Negara melahirkan jalan keluar berupa konsep *Freies Ermessen* atau diskresi (*discretionary power*). Diskresi memberikan kebebasan dan ruang gerak bagi pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan atau tindakan atas inisiatifnya sendiri, terutama dalam menghadapi situasi-situasi konkret yang mendesak di mana peraturan perundang-undangan belum mengaturnya, aturannya tidak jelas, atau memberikan pilihan-pilihan alternatif. Pada pandangan pertama, eksistensi diskresi seolah-olah menabrak dan menegasikan asas legalitas, karena pejabat diperbolehkan bertindak tanpa adanya perintah eksplisit dari undang-undang.⁵⁹

Dalam tinjauan teoretis HAN yang lebih mendalam, diskresi sama sekali bukanlah pengecualian atau pembatalan dari asas legalitas. Sebaliknya, diskresi adalah kelanjutan atau perpanjangan dari asas legalitas itu sendiri. Wewenang diskresioner ini pada hakikatnya tetap diberikan atau bersumber dari undang-undang secara implisit (melalui norma yang sengaja dikosongkan atau norma kabur/ *vage normen*). Untuk menjamin bahwa kebebasan bertindak ini tidak tergelincir menjadi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*), asas legalitas dalam Hukum Administrasi Negara modern mengalami perluasan makna.⁶⁰

Dasar keabsahan tindakan pejabat tidak lagi semata-mata diuji dengan hukum tertulis (*wet*), tetapi juga harus selaras dengan hukum yang tidak tertulis yang

⁵⁹ Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. ke-13 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), 152–154.

⁶⁰ Jazim Hamidi, "Diskresi dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) dalam Administrasi Negara," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 1 (2015): 35.

merepresentasikan keadilan dan kepatutan, yakni Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) atau *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*.⁶¹ Dalam konteks ini, AUPB berfungsi sebagai pagar pembatas doktrinal dan perluasan material dari asas legalitas, yang memastikan bahwa betapapun bebasnya seorang pejabat negara bertindak demi kesejahteraan publik, tindakan tersebut tetap terikat secara mutlak pada standar rasionalitas, proporsionalitas, kecermatan, dan kepastian hukum yang diakui oleh komunitas keilmuan dan praktik administrasi negara modern.

2. Hakikat Wewenang Pemerintahan

Dalam diskursus keilmuan Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia, penyelenggaraan tata pemerintahan yang sah bertumpu pada eksistensi wewenang (*bevoegdheid*). wewenang adalah ruh utama dari setiap tindakan pemerintahan. Tanpa adanya alas kewenangan yang sah secara hukum, setiap tindakan pejabat tata usaha negara dipandang sebagai tindakan pribadi yang tidak memiliki daya ikat publik, dan secara yuridis dikualifikasikan sebagai tindakan di luar yurisdiksi (*buiten bevoegdheid*).

Para begawan Hukum Administrasi Negara asal Belanda, seperti H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt, merumuskan esensi delegasi sebagai *overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een bestuursorgaan* (delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).⁶² Konsep sentral dan anatomi utama dari

⁶¹ Jazim Hamidi, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB): Teori dan Praktik dalam Peradilan Administrasi* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011), 65.

⁶² Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 102

pendelegasian ini adalah terjadinya "perpindahan" atau "pengalihan" kekuasaan secara penuh dari pihak yang melimpahkan kepada pihak yang menerima pelimpahan.⁶³ Dalam landasan teoretisnya, *delegataris* sama sekali tidak bertindak untuk dan atas nama *delegans*. *Delegataris* bertindak murni atas nama jabatannya sendiri. Segala bentuk produk hukum administrasi, seperti Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang diterbitkan sebagai hasil ekskusi dari wewenang pendelegasian ini akan mencantumkan nama, nomenklatur jabatan, dan tanda tangan *delegataris* secara mandiri. Konstruksi hukum publik ini memisahkan secara tegas antara delegasi dengan mandat. Pada mandat, penerima kuasa (*mandataris*) hanya berkedudukan sebagai pelaksana fisik yang bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa (*mandans*), sehingga tidak terjadi perpindahan wewenang sedikit pun.⁶⁴

Seiring dengan menguatnya paradigma Negara Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*), organ pemerintahan dituntut untuk mencampuri berbagai dimensi kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Tuntutan ini mengharuskan adanya distribusi kewenangan karena keterbatasan rentang kendali (*span of control*) dari organ-organ pusat. Untuk mencegah stagnasi birokrasi, sistem Hukum Administrasi Negara mengakomodasi mekanisme pelimpahan wewenang, salah satunya melalui pranata delegasi. Eksistensi delegasi tidak sekadar instrumen manajerial pembagian tugas administratif, melainkan sebuah konstruksi hukum publik yang memiliki

⁶³ Syaifullah, "Pendelegasian Wewenang dalam Tata Pemerintahan: Tinjauan Berdasarkan Teori dan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 51, No. 2 (2021): hlm. 247,

⁶⁴ Nurul Hidayah, "Perbedaan Hukum Antara Delegasi dan Mandat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal Hukum Tata Negara Indonesia* Vol. 8, No. 1 (2022): hlm. 62–63,

implikasi yuridis tajam terhadap struktur kekuasaan, batas-batas legalitas, dan peta pertanggungjawaban aparaturnegara.⁶⁵ Secara hukum positif, pijakan mengenai kewenangan pemerintahan ini telah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yang mengkodifikasi prinsip-prinsip teoretis HAN menjadi norma hukum positif yang mengikat seluruh penyelenggara negara.

Konsekuensi yuridis paling sentral yang menjadi batu uji pembeda antara delegasi dengan mekanisme pelimpahan lainnya adalah berlakunya doktrin pergeseran tanggung gugat (*shifting of liability*).⁶⁶ Dalam konsepsi negara hukum (*Rechtsstaat*), penguasaan atas wewenang publik harus selalu ekuivalen dengan beban pertanggungjawabannya. Hukum Administrasi Negara tidak menolerir adanya kekuasaan tanpa pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*).⁶⁷

Mengarahkan gugatan kepada *delegans* sebagai pemilik atribusi asli atas produk hukum yang diterbitkan oleh *delegataris* adalah sebuah kecacatan formil. Hakim PTUN niscaya akan menyatakan gugatan tersebut tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena mengandung cacat *error in persona*. *Delegataris* memikul tanggung gugat secara independen karena dalam pelaksanaan wewenang delegasi, mereka memegang kekuasaan diskresioner murni untuk menimbang,

⁶⁵ Ahmad Zainal Abidin, "Peran Delegasi Wewenang dalam Menjawab Tantangan Negara Kesejahteraan," *Jurnal Hukum Administrasi Negara* Vol. 9, No. 1 (2023): hlm. 45–46,

⁶⁶ Fikri, Fikri, et al. "Freies Ermessen Mewujudkan Good Governance Melalui Konsep Welfare State Dalam Persepektif Hukum Administrasi Negara." *Prosiding Snapp Sosial Humaniora Pertanian Kesehatan Dan Teknologi*, vol. 2, no. 1, 2024, pp. 397–403

⁶⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 104–105.

menilai fakta, dan memutuskan akhir penyelesaian urusan yang didelegasikan tanpa intervensi penyelesaian kasus (*casuistry*) dari *delegans*.

Delegans tidak dapat lagi memanggil, menunda, atau mengambil alih secara paksa (*usurpasi*) sebuah proses perizinan atau tindakan administratif tertentu yang sedang diproses oleh *delegataris*. Apabila secara hierarkis atau struktural *delegans* mendapati bahwa *delegataris* bertindak inkompeten, menyimpang dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), atau membahayakan kepentingan umum, ruang gerak *delegans* tetap dibatasi oleh norma formil. Instrumen legal tunggal yang tersedia sebagai sarana korektif pamungkas (*ultimum remedium*) bagi *delegans* adalah dengan menerbitkan instrumen hukum tata usaha negara yang baru untuk mencabut status delegasi tersebut secara menyeluruh, sehingga wewenang tersebut kembali ditarik (*retraction*) ke pangkuan kewenangan atributif institusi asal.

B. Sumber Wewenang Pemerintahan

1. Wewenang Atribusi

Keabsahan setiap gerak-gerik aparaturnya secara mutlak bergantung pada ada atau tidaknya alas kewenangan (*bevoegdheid*) yang sah secara yuridis. Kekuasaan (*macht*) yang bersifat sosiologis dan faktual tidak memiliki arti apa-apa dalam tatanan hukum publik sebelum ia ditransformasikan menjadi wewenang melalui saluran-saluran yang dilegitimasi oleh hukum positif.⁶⁸

⁶⁸ Fathudin. "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)." *Jurnal Cita Hukum*, vol. 3, no. 1, 2015,

Secara ontologis, konsepsi wewenang atribusi berbeda secara diametral dengan delegasi maupun mandat. Jika delegasi dan mandat bersifat memindahkan atau melimpahkan wewenang yang sudah ada dari satu organ ke organ lainnya (*overdracht van bevoegdheid*), maka atribusi merupakan proses penciptaan (*schepping*) wewenang pemerintahan yang sepenuhnya baru.⁶⁹

Philipus M. Hadjon, salah satu pelopor modernisasi doktrin Hukum Administrasi Negara di Indonesia, mendefinisikan atribusi sebagai pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi melahirkan wewenang yang bersifat orisinal (asli) karena wewenang tersebut sebelumnya tidak pernah ada, dan kemudian dihidupkan serta dilekatkan secara langsung kepada suatu organ tata usaha negara oleh pembentuk undang-undang (konstitusi atau parlemen). Dalam doktrin kenegaraan, organ pembentuk undang-undang diakui memiliki supremasi untuk mendistribusikan kekuasaan negara kepada jabatan-jabatan pemerintahan (*ambt*) guna menjalankan fungsi negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*).⁷⁰

Wewenang atributif bersumber langsung dari konstitusi (Undang-Undang Dasar) atau instrumen hukum yang sejajar dengan undang-undang. Wewenang ini diberikan kepada organ pemerintahan secara mandiri untuk melaksanakan pemerintahan (*bestuur*). Karena sifatnya yang orisinal dan lahir dari kehendak langsung pembentuk undang-undang, wewenang atribusi tidak dapat ditarik kembali, diintervensi, atau dibatalkan oleh organ eksekutif mana pun, melainkan

⁶⁹ Yos Johan Utama, "Membangun Peradilan Tata Usaha Negara yang Berwibawa," *Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro* (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2012), 14.

⁷⁰ Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 130.

hanya dapat diubah atau dicabut melalui perubahan peraturan perundang-undangan yang menciptakannya tersebut.⁷¹

Sebagai contoh, kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah, atau kewenangan Pemerintah Daerah untuk memungut pajak daerah tertentu, merupakan wewenang atributif yang berdiri sendiri dan berakar kuat pada konstitusi dan undang-undang organik.

Transformasi teori-teori klasik Hukum Administrasi Negara ke dalam hukum positif Indonesia menemukan momentum puncaknya dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Undang-undang ini mengkodifikasi dan memberikan kepastian hukum terhadap doktrin-doktrin pelimpahan dan perolehan wewenang yang sebelumnya hanya hidup dalam literatur akademik dan yurisprudensi.⁷²

Di dalam kerangka UU AP, konstruksi teoretis mengenai atribusi diadopsi secara eksplisit. Pasal 1 angka 22 UU AP mendefinisikan Atribusi sebagai "Pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang." Selanjutnya, penjabaran mengenai batasan dan karakter wewenang ini diatur lebih rigid dalam Pasal 11 UU AP.

Berdasarkan rumusan hukum positif tersebut, terdapat dua entitas tertinggi yang memiliki kapasitas yuridis sebagai pemberi wewenang atribusi (*atributans*),

⁷¹ Arif, M. Yasin Al. "Implementation of Ministerial Regulations Based on Attribution Power in the Administration of Government." *Mulawarman law review* (2023): 45–56.

⁷² Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 3-4,

yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selaku pembentuk UUD 1945, dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden selaku ko-legislator pembentuk Undang-Undang.

Kemandirian organ atributaris dalam negara hukum bukanlah sebuah kebebasan tanpa arah (*freewheeling*). Hukum Administrasi Negara mendesain kemandirian ini dengan seperangkat *strict rules* (aturan ketat) guna mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) atau penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*). Meskipun pejabat atributaris independen dari intervensi atasannya secara struktural dalam hal penggunaan wewenang spesifik tersebut, ia tetap terikat secara mutlak pada tujuan undang-undang (*doelmatigheid*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).⁷³

Kemandirian ini membawa konsekuensi dogmatik yang sangat berat terkait dengan tanggung jawab (*verantwoordelijkheid*) dan tanggung gugat (*aansprakelijkheid*). Apabila sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diterbitkan berdasarkan wewenang atribusi menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat sipil, maka gugatan peradilan tata usaha negara harus diarahkan secara langsung kepada pejabat atributaris tersebut sebagai pihak Tergugat utama (*persona standi in judicio*).⁷⁴ Tidak ada pergeseran tanggung gugat ke entitas lain, karena pada hakikatnya wewenang tersebut lahir dan menetap pada jabatan itu.

⁷³ Sri Nurhari Susanto, "Karakteristik Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) Sebagai Uji Keabsahan Tindakan Administrasi Negara," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 120-121,

⁷⁴ Grace Sharon, "Teori Wewenang dalam Perizinan," *Jurnal Justiciabelen* 1, no. 1 (2021): 11-12

2. Wewenang Delegasi

Fondasi utama dari setiap tindakan penyelenggaraan tata pemerintahan adalah kewenangan (*bevoegdheid*). Tanpa adanya wewenang yang dilegitimasi oleh instrumen hukum publik, eksistensi organ negara tidak lebih dari sekadar perkumpulan individu tanpa daya ikat yuridis. kekuasaan faktual (*macht*) harus ditransformasikan melalui proses hukum agar menjelma menjadi wewenang (*bevoegdheid*). Secara doktrinal, perolehan wewenang ini bersumber dari tiga kanal utama yakni atribusi, delegasi, dan mandat.⁷⁵

Seiring dengan evolusi konsep negara dari *Nachtwachterstaat* (negara penjaga malam yang pasif) menjadi *Verzorgingsstaat* atau *Welfare State* (negara kesejahteraan yang aktif), beban kerja organ pemerintahan atributif, seperti Presiden atau Parlemen, menjadi sangat masif. Keterbatasan rentang kendali (*span of control*) dan kebutuhan akan keahlian teknis spesifik di berbagai level birokrasi mendesak terciptanya mekanisme desentralisasi dan distribusi kekuasaan. Di sinilah pranata delegasi mengambil peran sentral.⁷⁶

Secara terminologis, delegasi didefinisikan sebagai pelimpahan atau penyerahan wewenang pemerintahan dari satu organ tata usaha negara yang bertindak sebagai pemberi wewenang (*delegans*) kepada organ tata usaha negara lainnya yang bertindak sebagai penerima wewenang (*delegataris*). Esensi dari delegasi adalah perpindahan wewenang yang sudah eksis, berbeda dengan atribusi

⁷⁵ Dzikry Gaosul Ashfiya, "Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya pada Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Peratun* 6, no. 1 (2023): 59-60

⁷⁶ W. Riawan Tjandra, "Perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam Menghadapi Tuntutan Negara Kesejahteraan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 1 (2014): 2-3

yang menciptakan wewenang orisinal secara *ex nihilo* (dari tidak ada menjadi ada melalui undang-undang).⁷⁷

Pendelegasian berarti "penyerahan wewenang beserta tanggung jawab dan tanggung gugatnya". negara hukum (*Rechtsstaat*) beroperasi di atas prinsip kehati-hatian administratif. Hukum tidak mentolerir adanya *blanket delegation* (pendelegasian kosong/tanpa batas).⁷⁸

Berdasarkan kompilasi doktrin yang kini dpositifkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), keabsahan delegasi harus memenuhi beberapa syarat kumulatif berikut:

a. Legitimasi Peraturan Perundang-undangan (*Wettelijke Grondslag*)

Syarat mutlak pertama adalah pendelegasian wewenang harus secara tegas diizinkan oleh undang-undang atau peraturan dasar yang mengatribusikan wewenang tersebut. Terdapat asas *delegatus non potest delegare* (seorang delegasi tidak dapat mendelegasikan lagi wewenangnyanya), kecuali undang-undang secara spesifik memberikan ruang untuk sub-delegasi. Tanpa adanya perintah atau izin atribusi eksplisit, tindakan melimpahkan wewenang dikategorikan sebagai cacat materiil (*onbevoegdheid*).

b. Wajib Berbentuk Instrumen Tertulis

Pelimpahan wewenang tidak memiliki nilai yuridis apabila dilakukan secara lisan. Penyerahan kekuasaan negara harus diformalkan dalam bentuk

⁷⁷ H.R.S. Nata Saputra dan R. Luki Sriwardani, "Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 4 (2022): 29-30,

⁷⁸ Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 133.

keputusan atau peraturan tertulis yang autentik demi menjamin asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Hal ini penting untuk membuktikan kapan tepatnya perpindahan wewenang dan pergeseran beban hukum itu terjadi.

c. Pengecualian Hubungan Subordinasi Langsung

delegasi yang murni tidak seharusnya diberikan kepada bawahan dalam hierarki struktural langsung (*subordinatie*). Apabila sebuah wewenang diberikan kepada bawahan untuk dijalankan, konstruksi yang terbentuk secara alamiah adalah mandat. Delegasi idealnya diserahkan kepada organ fungsional lain atau organ di luar garis komando langsung, agar kemandirian penanganan urusan dapat terjamin.

d. Larangan Kewenangan Fundamental yang *Non-Delegable*

Tidak semua wewenang dapat didelegasikan. Wewenang untuk membentuk regulasi yang membatasi hak asasi manusia, kebijakan moneter mendasar, atau wewenang konstitusional hakiki dari suatu jabatan merupakan domain atribusi absolut yang haram untuk dilimpahkan. Delegasi lazimnya bergerak pada spektrum kewenangan operasional, eksekutorial, dan teknis-administratif.

e. Asas Larangan Eksekusi Bersama (*Non-Concurrentie*)

organ *delegans* dilarang keras menggunakan kewenangan tersebut pada saat yang bersamaan. Jika wewenang sudah dilimpahkan secara sah kepada Kepala Dinas, maka Kepala Daerah (sebagai *delegans*) kehilangan hak

yuridis sementara untuk menerbitkan izin yang telah didelegasikan tersebut, guna mencegah fenomena matahari kembar dalam birokrasi.⁷⁹

Konsekuensi dogmatik paling tajam dari sahnya sebuah proses delegasi adalah bekerjanya doktrin pergeseran tanggung gugat (*shifting of liability*). Di dalam paradigma Hukum Administrasi Negara modern, kekuasaan dan pertanggungjawaban adalah entitas tak terpisahkan (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*). Karena delegasi memindahkan wewenang secara utuh, maka secara logis dan otomatis, beban risiko yang menyertai wewenang tersebut ikut berpindah.

Kemandirian dalam memikul tanggung gugat ini mengunci ruang intervensi kasuistik. Organ *delegans* kehilangan kapasitas yuridis untuk mencampuri, mengintervensi, atau merampas (*usurpasi*) penanganan kasus spesifik yang sedang digodok di meja *delegataris*. *Delegans* hanya diperkenankan menerbitkan regulasi atau pedoman yang bersifat makro. Jika *delegans* menilai bahwa *delegataris* melakukan disfungsi birokrasi yang sistematis, sarana kontrol tunggal yang legal adalah mencabut seluruh wewenang delegasi tersebut (*retraction*) melalui penerbitan keputusan tata usaha negara yang baru, sehingga kewenangan teknis operasional itu kembali berada di tangan instansi *delegans*.⁸⁰

⁷⁹ Fatmawati, "Tanggung Jawab Hukum dalam Pelimpahan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 298

⁸⁰ Tri Cahya Indra Permana, "Karakteristik Atribusi, Delegasi, dan Mandat dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 1 (2020): 17-18

3. Wewenang Mandat

Kewenangan adalah roh yang menghidupkan mesin birokrasi, tanpanya, tindakan aparatur negara menjadi batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).⁸¹ di tengah tuntutan pelayanan publik yang makin masif dan kompleks, organ pemerintahan pusat maupun daerah yang memperoleh wewenang orisinal melalui atribusi tidak mungkin mengeksekusi seluruh tugas teknis operasional secara sendirian. Keterbatasan rentang kendali (*span of control*) dan volume beban kerja yang eskalatif mendesak terciptanya pranata hukum yang memungkinkan pimpinan puncak mendistribusikan beban kerjanya kepada aparatur di bawahnya tanpa harus kehilangan kendali atas kewenangan itu sendiri.⁸²

Secara terminologis, wewenang mandat didefinisikan sebagai pelimpahan wewenang dalam bentuk penugasan dari suatu organ pemerintahan (pemberi mandat atau *mandans*) kepada pejabat bawahannya (penerima mandat atau *mandataris*) untuk bertindak, memutus, atau mengambil tindakan hukum tata usaha negara untuk dan atas nama pemberi mandat. Anatomi utama yang membedakan mandat dari seluruh instrumen wewenang lainnya adalah ketiadaan perpindahan atau transisi kepemilikan wewenang secara yuridis. dalam sistem hukum administrasi yang taat asas, *mandataris* tidak mengambil keputusan atas inisiatif dan tanggung jawabnya sendiri. Keputusan yang lahir dari mekanisme mandat adalah keputusan milik *mandans*, yang proses perumusan atau

⁸¹ Maria margareta dkk, analisis yuridis Batasan kewenangan pelaksana tugas dan pelaksana harian dalam perspektif asas umum pemerintahan yang baik, dialog legal jurnal syariah , yurisprudensi dan tata negara Volume 1, Issue 3 (September 2025). Hlm 177

⁸² Sri Nur Hari Susanto, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan," Administrative Law & Governance Journal 3, no. 3 (2020): h. 435

penandatangananannya saja yang didelegasikan secara fisik (ditugaskan) kepada *mandataris*.⁸³

Fundamen sosiologis dan yuridis yang melandasi keabsahan mandat adalah eksistensi hubungan atasan-bawahan (*subordinatie*). Mandat hanya dapat beroperasi secara sah dalam koridor hubungan hierarkis dan struktural internal di dalam satu rumpun instansi atau kementerian yang sama. F.A.M. Stroink, mengklasifikasikan operasionalisasi mandat ke dalam wilayah *intern bestuursrecht* (hukum administrasi internal).⁸⁴ Hubungan organik inilah yang menjustifikasi mengapa mandat tidak memerlukan dasar hukum berupa undang undang yang eksplisit untuk melaksanakannya. Selama seorang atasan memiliki kewenangan atributif atau delegatif yang sah, secara otomatis (sebagai atribut kekuasaan dari manajemen hierarkis) ia memiliki kewenangan untuk menugaskan bawahannya melaksanakan kewenangan tersebut secara mandat, kecuali undang-undang secara tegas melarang hal tersebut untuk urusan tertentu.

Kekuasaan publik tidak dapat dilepaskan dari pertanggungjawabannya, yang termanifestasi dalam adagium *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*.⁸⁵ Aspek yang paling esensial dan menjadi jantung pembeda mandat dari delegasi adalah doktrin mengenai letak tanggung jawab (*verantwoordelijkheid*) dan tanggung gugat (*aansprakelijkheid*).

⁸³ Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 143-145.

⁸⁴ F.A.M. Stroink & J.G. Steenbeek, *Bestuursrecht: Algemeen Deel* (Deventer: Kluwer, 1996), 210-215, dikutip dalam Indra Cahya Ramadhani, "Analisis Yuridis Wewenang Mandat dalam Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 2 (2018): 320-325.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 312-314.

Dalam ranah yurisprudensi dan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia, implikasi doktrinal ini memiliki daya ikat yang sangat kuat. Jika seorang warga masyarakat menggugat sebuah SK yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah *atas nama* (a.n.) Bupati, maka subjek hukum yang harus ditarik sebagai pihak Tergugat (*persona standi in judicio*) adalah Bupati itu sendiri secara institusional, bukan Sekretaris Daerah. Menggugat Sekretaris Daerah dalam kasus mandat adalah sebuah *error in persona* (kesalahan menentukan subjek tergugat) yang akan berakibat pada putusan hakim yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Namun, doktrin HAN memberikan satu pengecualian ketat, yakni imunitas ini gugur apabila *mandataris* terbukti melakukan *exces de pouvoir* (melampaui batas kewenangan mandat) atau dengan sengaja memalsukan kehendak pimpinan, di mana dalam skenario ini, tanggung jawab pribadi (*persoonlijke aansprakelijkheid*) dapat ditarik kepadanya.⁸⁶

C. Teori Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat masif, persisten, dan mencakup hampir seluruh dimensi kehidupan warga negara berpotensi laten melahirkan kesewenang-wenangan (*willekeur*) apabila tidak diimbangi dengan instrumen pembatasan, pengawasan, dan pertanggungjawaban yang ketat. doktrin Hukum Administrasi Negara (HAN) meletakkan teori pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan sebagai mekanisme penyeimbang utama (*checks and balances*).⁸⁷

⁸⁶ Saldi Isra, *Hukum Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 289-293.

⁸⁷ Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia," *Jurnal Hukum Peradilan* 2, no. 1 (Maret 2013): 14-16

Konsep pertanggungjawaban dalam Hukum Administrasi Negara lahir dari rahim perlindungan hukum bagi rakyat (*rechtsbescherming*). Pada era pra-modern atau masa negara monarki absolut, berkuasa doktrin usang *the king can do no wrong* (raja tidak bisa berbuat salah) atau *state immunity*, yang secara mutlak membebaskan penguasa dari segala bentuk tuntutan hukum atas kerugian yang diderita rakyat akibat kebijakan negara.⁸⁸

Namun, seiring dengan rasionalisasi hukum tata pemerintahan modern dan transisi menuju konsep Negara Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*), doktrin imunitas penguasa tersebut diruntuhkan hingga ke akarnya. Hukum Administrasi Kontemporer mendalilkan bahwa negara dan aparturnya tunduk pada rezim hukum kepatutan, dan apabila tindakan mereka menimbulkan kerugian (*schade*) yang tidak dibenarkan oleh asas legalitas, mereka wajib memikul beban hukum untuk memulihkan kerugian tersebut.⁸⁹

1. Konsep Tanggung Gugat (Liability)

Dalam mengkaji pertanggungjawaban hukum publik secara umum, literatur klasik maupun kontemporer Hukum Administrasi Negara yang banyak dipengaruhi oleh tradisi hukum Eropa Kontinental, khususnya Belanda dan Prancis membuat demarkasi terminologis dan konseptual yang sangat tajam antara dua konsep, yakni tanggung jawab (*verantwoordelijkheid* atau *responsibility*) dan tanggung gugat

⁸⁸ M. Aris Munandar, "Tanggung Jawab Pemerintah dalam Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa," *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 1 (April 2019): 78-80,

⁸⁹ I Gusti Ngurah Dharma Laksana, "Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Kerugian Masyarakat akibat Keputusan Tata Usaha Negara," *Jurnal Magister Hukum Udayana* 6, no. 1 (Mei 2017): 112-114

(*aansprakelijkheid* atau *liability*).⁹⁰ Pemisahan kedua konsep ini bukan sekadar permainan semantik akademis, melainkan sangat esensial karena membawa implikasi yuridis, finansial, dan prosedural yang sama sekali berbeda dalam praktik peradilan maupun administrasi pemerintahan.⁹¹

Dimensi Tanggung Jawab (*Verantwoordelijkheid*) Secara dogmatik, *verantwoordelijkheid* atau tanggung jawab merujuk pada kewajiban internal seorang pejabat pemerintahan untuk memberikan penjelasan, justifikasi, perhitungan, dan laporan mengenai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kewenangannya.⁹²

Dimensi *verantwoordelijkheid* ini bergerak pada ranah manajerial, administratif, hierarkis, hingga moral dan politik. Sebagai misal, kewajiban seorang Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban politik kepada konstituen, atau kewajiban seorang Kepala Daerah untuk menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah manifestasi dari *verantwoordelijkheid* politik.⁹³ Di tingkat yang lebih teknis, kewajiban seorang Direktur Jenderal untuk melaporkan eksekusi anggaran program kerjanya kepada Menteri adalah wujud dari *verantwoordelijkheid* manajerial hierarkis. Dalam dimensi tanggung jawab ini, lazimnya belum terjadi sengketa hukum atau kerugian pihak ketiga secara nyata. Fokus utamanya adalah pada

⁹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 319-320

⁹¹ Arif, M. Yasin Al. "Implementation of Ministerial Regulations Based on Attribution Power in the Administration of Government." *Mulawarman law review* (2023): 45–56.

⁹² Sufriadi, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Yuridis* 1, no. 1 (Juni 2014): 64

⁹³ Prawitra Thalib, "Tinjauan Yuridis terhadap Delegasi dan Mandat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurist-Diction* 3, no. 5 (September 2020): 1852-1853

pencapaian tujuan (*doelmatigheid*), kepatutan, efisiensi anggaran, dan transparansi pelaksanaan wewenang di dalam tubuh birokrasi itu sendiri.⁹⁴

Dimensi Tanggung Gugat (*Aansprakelijkheid/Liability*) Sebaliknya, *aansprakelijkheid* atau tanggung gugat menempati dimensi eksternal dan murni bersifat yuridis-adversarial (berhadapan langsung dengan instrumen penegakan hukum).⁹⁵ Tanggung gugat adalah posisi hukum spesifik di mana suatu jabatan atau seorang pejabat tata usaha negara dipaksa untuk memikul akibat hukum yang melahirkan kewajiban untuk menanggung sanksi, merestorasi keadaan awal (*restitutio in integrum*), membatalkan produk hukum, atau membayar kompensasi/ganti rugi finansial kepada pihak ketiga (warga masyarakat) yang hak-hak subjektifnya dilanggar. Pelanggaran ini biasanya timbul akibat terbitnya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang cacat yuridis, atau dari tindakan faktual riil pemerintahan (*feitelijke handeling*) yang dikualifikasikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad / OOD*).⁹⁶

Diskursus mengenai tanggung gugat dalam ranah hukum administrasi publik senantiasa berporos pada dalil fundamental *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada wewenang tanpa pertanggungjawaban). penguasaan atas wewenang publik dan beban pertanggungjawabannya berjalan

⁹⁴ Enrico Simanjuntak, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, no. 3 (November 2016): 360-362

⁹⁵ Lintang Yudhantaka, "Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah dalam Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (Maret 2020): 112-114

⁹⁶ Anna Erliyana, "Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Pejabat Publik," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 35, no. 3 (September 2005): 238-240

ekuivalen dan simetris layaknya dua sisi dari sekeping mata uang yang sama. Hukum publik sama sekali tidak menolerir adanya entitas kekuasaan yang beroperasi bagai proyektil liar tanpa ada subjek hukum yang jelas untuk memikul beban risikonya.⁹⁷

Namun, yang menjadi perdebatan teoretis paling pelik dalam penegakan hukum administrasi adalah ketika sebuah malapraktik administrasi telah terjadi dan kerugian nyata telah diderita oleh warga negara, *siapa* entitas material yang harus membayar ganti rugi tersebut? Apakah negara (institusi publik) yang harus mencairkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) karena tindakan itu dilakukan atas nama negara? Ataukah sang pejabat secara individual yang harus merogoh kantong harta kekayaan pribadinya untuk mengganti kerugian tersebut? Untuk mengurai kebuntuan ini, Hukum Administrasi Negara mengadopsi doktrin pemisahan karakter kesalahan, yang mula-mula dikembangkan secara brilian dalam tradisi *Droit Administratif* di Prancis melalui yurisprudensi mahkamah *Conseil d'Etat*. Doktrin ini membelah tanggung gugat ke dalam dua rezim, yakni *faute de service* dan *faute personnelle*.⁹⁸

2. Tanggung Jawab Jabatan (*Faute de Service*)

Faute de service atau kesalahan jabatan merujuk pada cacat administratif, kelalaian, atau kesalahan prosedural yang terjadi murni karena disfungsi mesin

⁹⁷ Sufriadi, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Yuridis* 1, no. 1 (Juni 2014): 63-65

⁹⁸ Muchsan, "Sistem Pertanggungjawaban Pejabat dalam Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no. 2 (Juni 2010): 215-217

birokrasi, rumitnya regulasi, atau ketidakcermatan institusional, dan bukan didasari oleh iktikad buruk (*mala fides*) dari individu yang mengemban jabatan tersebut.⁹⁹

Karena kompleksitas birokrasi, ambiguitas penafsiran atas pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan, ketiadaan panduan teknis yang jelas, atau kelalaian administratif yang dianggap wajar (manusiawi) dalam proses *standard operating procedure* (SOP), keputusan tersebut mengandung kelemahan.¹⁰⁰ Ketika warga negara menggugat keputusan tersebut ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Majelis Hakim membatalkannya karena dinilai melanggar Asas Legalitas atau Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)—misalnya karena cacat prosedur mendengarkan pihak terkait (*audi et alteram partem*) atau kurang cermat dalam mengumpulkan alat bukti (*zorgvuldigheidsbeginsel*)—maka kesalahan tersebut secara doktrinal diklasifikasikan sebagai *faute de service*.¹⁰¹

Ketika suatu perbuatan hukum pemerintahan masuk ke dalam lokus *faute de service*, maka hukum tata negara dan hukum administrasi memberikan perlindungan imunitas yang kuat kepada individu sang pejabat. Tanggung gugat (*liability*) akan dikonstruksikan melekat sepenuhnya pada "Jabatan" (institusi, kementerian, lembaga, atau badan tata usaha negara tempat ia bernaung), dan bukan pada identitas sipil dari pejabat tersebut. Jabatan dianggap sebagai entitas korporasi

⁹⁹ Hendry Julian Noor, "Konsep Wewenang, Tugas, dan Fungsi Administrasi Negara," *Jurnal Mimbar Hukum* 31, no. 1 (Februari 2019): 22-24

¹⁰⁰ Muchsan, "Sistem Pertanggungjawaban Pejabat dalam Hukum Administrasi Negara," *Mimbar Hukum* 22, no. 2 (Juni 2010): 215

¹⁰¹ Nurmalita ayuningtyas, "Pertanggungjawaban Perdata Pejabat Administrasi Negara dalam Tindakan Pemerintahan," *Undang: Jurnal Hukum* 2, no. 1 (2019): 10–12,

publik yang abadi, yang harus mengambil alih tanggung jawab atas ketidaksempurnaan sistemik di dalamnya.¹⁰²

Akibat hukum yang lahir dari penerapan *faute de service* adalah bahwa beban finansial dan beban restorasi ditanggung oleh negara. Apabila pengadilan menjatuhkan putusan hukuman pembayaran kompensasi atau ganti rugi kepada warga sipil yang menjadi korban administrasi, maka ganti rugi tersebut wajib dibayarkan melalui instrumen keuangan negara, yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹⁰³

Doktrin ini bukanlah sebuah celah untuk memanjakan aparatur negara, melainkan dirancang berdasarkan penalaran sosiologis dan filosofis yang mendalam mengenai psikologi birokrasi. Apabila setiap kesalahan tafsir regulasi atau cacat prosedur yang tidak disengaja harus dibayar dengan pemiskinan harta pribadi pejabat, maka akan terjadi fenomena "kelumpuhan birokrasi" (*bureaucratic paralysis*).¹⁰⁴

Para aparatur negara akan dihantui ketakutan yang ekstrem (*defensive administration*), enggan mengambil risiko, menolak menerbitkan perizinan yang kompleks, dan menghindari inovasi kebijakan, karena takut dimiskinkan oleh putusan pengadilan.¹⁰⁵ Oleh karena itu, *faute de service* adalah kompromi

¹⁰² Andini Fariza, "Analisis Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Putusan PTUN," *Jurnal Hukum Administrasi* 5, no. 2 (2025): 45–48

¹⁰³ Nareswari Anindya Hendrawan dan Putri Purbasari Raharningtyas Marditia, "Mekanisme Pelaksanaan Ganti Rugi atas Anggaran Pendapatan Belanja Negara Sebagai Penemuan Hukum atas Problematika Non Executable Penyitaan atas Aset Milik Negara," *Paradigma Hukum* 3, no. 1 (2020): 1–20

¹⁰⁴ *ibid*

¹⁰⁵ Erik Sihombing dan Muhammad A. Rauf, "Titik Singgungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Serta Dinamika Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum

peradaban hukum: negara menjamin pemulihan kerugian warganya, sembari tetap menjaga keberanian dan dinamika aparatur pemerintah dalam mengambil keputusan operasional demi pembangunan masyarakat luas.

3. Tanggung Jawab Pribadi (*Faute Personnelle*)

Meskipun Hukum Administrasi Negara menyediakan payung pelindung institusional melalui *faute de service*, perlindungan ini sama sekali tidak bersifat absolut atau tanpa batas. Batas garis demarkasi dari imunitas institusional tersebut adalah tercemarnya tindakan pemerintahan oleh motif kotor individu pejabat, yang di dalam doktrin diklasifikasikan sebagai *faute personnelle* atau kesalahan pribadi.¹⁰⁶

Konsep *faute personnelle* diaktifkan ketika seorang aparatur negara terbukti secara sah dan meyakinkan menggunakan kewenangan publik yang melekat pada jabatannya sekadar sebagai topeng, kamuflase, atau instrumen, sedangkan niat batinnya (*mens rea*) secara material digerakkan oleh kepentingan privat, emosi personal, atau hasrat memperkaya diri sendiri dan kelompoknya.¹⁰⁷

Terdapat beberapa indikator objektif dan subjektif yang menjadikan sebuah tindakan administratif terqualifikasi sebagai *faute personnelle*, di antaranya: Pertama, adanya *Mala Fides* (iktikad buruk) dan motif balas dendam pribadi, di mana pejabat secara sadar dan sengaja menggunakan instrumen pemerintahan

Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)," *Proceeding Konferensi Nasional APHTN-HAN* (2022): 599–620

¹⁰⁶ Tatiek Sri Djatmiati, "Faute Personnelle dan Faute de Service dalam Tanggung Gugat Negara," dalam *Bunga Rampai Hukum Administrasi Negara*, ed. Tatiek Sri Djatmiati (Surabaya: Universitas Bhayangkara, 2020), 9–10

¹⁰⁷ Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Factual Pemerintah," *Yuridika* 31, no. 3 (2016): 358–360

untuk menghancurkan bisnis atau kepentingan individu lain yang menjadi musuh politik atau musuh pribadinya.¹⁰⁸

Kedua, terjadinya *Détournement de Pouvoir* (penyalahgunaan wewenang secara material) dan *Conflict of Interest* (benturan kepentingan). Ini terjadi apabila suatu wewenang digunakan untuk tujuan yang sama sekali melenceng dan bertolak belakang dengan tujuan awal diberikannya wewenang tersebut oleh pembentuk undang-undang.

Ketiga, adanya perbuatan sewenang-wenang murni (*Willekeur*), yaitu ketika pejabat mengambil sebuah keputusan diskresioner yang sedemikian irasional dan absurd sehingga tidak ada satu pun orang normal yang berakal sehat akan mengambil keputusan serupa dalam situasi tersebut. Keempat, persinggungan langsung dengan niat pidana (*dolus*), seperti terjadinya tindak pidana suap (*bribery*), pemerasan birokrasi (*extortion*), permufakatan jahat, dan korupsi yang memperdagangkan pengaruh jabatan.¹⁰⁹

D. Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dan Demarkasi Hukum

kekuasaan publik yang ditopang oleh instrumen diskresi (*freies ermessen*) mutlak diperlukan agar mesin birokrasi dapat bergerak secara progresif, dinamis, dan responsif dalam mewujudkan cita-cita Negara Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*). Namun, di sisi lain, adagium abadi dari Lord Acton, "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*," senantiasa membayangi

¹⁰⁸ Ihza Adzkal Anam Pratama, "Ketika Penguasa Melanggar Hukum: Analisis Perbuatan Melawan Hukum dalam Administrasi Negara," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 12, no. 2.C (2026): 141–161, khususnya 145–148

¹⁰⁹ Tatiek Sri Djatmiati, "Faute Personelle dan Faute de Service dalam Tanggung Gugat Negara," dalam *Bunga Rampai Hukum Administrasi Negara* (Surabaya: Universitas Bhayangkara, 2020), 9–10

setiap tindakan aparatur negara. Kekuasaan yang luas, apabila tidak diletakkan di dalam bingkai kontrol yuridis yang rigid, akan bermutasi menjadi kesewenang-wenangan.

ilmu Hukum Administrasi Negara (HAN) mengkonstruksikan berbagai postulat dan instrumen teoretis untuk memagari kekuasaan tersebut, di mana salah satu poros utamanya adalah doktrin larangan penyalahgunaan wewenang dan pembentukan garis demarkasi yang tegas antara ruang lingkup pelanggaran administratif dengan tindak pidana.

1. Konstruksi Teoretis *Détournement de Pouvoir* dalam Rezim Hukum Administrasi Pemerintahan

Secara harfiah, istilah ini bermakna membelokkan atau menyelewengkan kekuasaan. Dalam konsepsi klasiknya, *détournement de pouvoir* terjadi ketika seorang pejabat tata usaha negara menggunakan wewenang sah yang dimilikinya, tetapi wewenang tersebut ditujukan untuk mencapai tujuan yang sama sekali berbeda dari tujuan yang digariskan oleh undang-undang atau pembentuk wewenang tersebut (*doelmatigheid*).¹¹⁰

UU AP Pasal 17 secara imperatif menetapkan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Undang-undang ini kemudian membedah anatomi penyalahgunaan wewenang tersebut ke dalam tiga tipologi pelanggaran yang spesifik dan terukur, yakni: melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.

a. Melampaui Wewenang (*Ultra Vires*)

¹¹⁰ Putra, H. P. (2018). *New Paradigm Of Abuse Of Power On Discretion After Government Administration Act* (Vol. 2, Issue 1)

Konsep melampaui wewenang berhubungan erat dengan doktrin *ultra vires* (bertindak di luar kapasitas). Dalam Hukum Administrasi Negara, setiap wewenang memiliki batas pagar atau perimeter yuridis yang tidak boleh diterobos.¹¹¹ UU AP merumuskan bahwa tindakan melampaui wewenang terjadi apabila pejabat melanggar tiga batas krusial:

1) Batas Masa Jabatan atau Waktu Berlaku Wewenang

Wewenang administratif terikat pada ruang waktu. Pejabat yang telah memasuki masa purna tugas (pensiun), dimutasi, atau sedang dalam masa cuti di luar tanggungan negara, secara mutlak kehilangan kapasitas yuridisnya. Apabila ia tetap menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), maka tindakan itu melampaui wewenang.

2) Batas Wilayah Berlakunya Wewenang

Yurisdiksi teritorial adalah fondasi legalitas. Seorang Bupati di Kabupaten A tidak memiliki wewenang secuil pun untuk menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) bagi objek yang berada di Kabupaten B. Pelanggaran terhadap batas ini dikategorikan sebagai cacat wewenang absolut.

3) Batas Bidang/Materi Wewenang (*Ratione Materiae*)

Setiap instansi memiliki portofolio fungsi yang spesifik. Jika Dinas Kesehatan menerbitkan izin trayek transportasi, atau sebaliknya, maka terjadi pelampauan batas material wewenang.¹¹²

¹¹¹ Enrico Parulian Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 237–262, khususnya 242–245

¹¹² Waraney Damongilala, "Larangan Penyalahgunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum* 6, no. 2 (2018): 121–128

b. Mencampurkan Wewenang

Tipologi kedua ini adalah manifestasi paling murni dari konsep *détournement de pouvoir* klasik. UU AP merumuskan tindakan mencampurkan wewenang sebagai tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, atau bertentangan dengan tujuan diberikannya wewenang tersebut.¹¹³ Dalam skenario ini, pejabat bersangkutan secara formal memang memiliki wewenang untuk mengambil keputusan (misalnya wewenang untuk menolak perizinan), namun wewenang tersebut digunakan untuk menyandera pemohon izin karena motif persaingan bisnis pribadi, dendam politik, atau demi melindungi kepentingan kroninya.¹¹⁴ Meskipun tindakan tersebut tampak sah pada lapisan prosedural, lapisan substansial dan motif batinnya telah mencemari asas tujuan yang diamanatkan oleh hukum publik.

c. Tindakan Sewenang-wenang (*Willekeur*)

Tindakan sewenang-wenang adalah kutub ekstrem dari penyimpangan hukum administrasi. Doktrin *willekeur* terjadi ketika sebuah produk hukum pemerintahan atau tindakan tata usaha negara diterbitkan tanpa adanya dasar pertimbangan yang rasional (*unreasonableness*), mengabaikan fakta-fakta objektif yang ada di lapangan, atau bertentangan secara diametral dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.¹¹⁵ Pejabat yang bertindak sewenang-wenang

¹¹³ A'an Efendi dan Sudarsono, "Tindakan Ultra Vires Organ Pemerintahan dan Konsekuensi Hukumnya," *Masalah-Masalah Hukum* 53, no. 2 (2024): 145–154, khususnya 146–149

¹¹⁴ Jojo Juhaeni, "Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Publik dalam Perspektif Sosiologi Hukum," *Jurnal Konstituen* 3, no. 1 (2021): 1–14

¹¹⁵ Muhammad Reza Baihaki, "Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (*Detournement De Pouvoir*) Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): 873–894

mendasarkan keputusannya semata-mata pada arogansi kekuasaan dan preferensi subjektif tanpa melalui penalaran yang logis. Pelanggaran berat terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas proporsionalitas, kecermatan (*zorgvuldigheid*), dan larangan bertindak diskriminatif, bermuara pada kualifikasi tindakan sewenang-wenang ini.¹¹⁶

2. Garis Demarkasi Maladministrasi Administratif (Vernietigbaar) Dan Tindak Pidana (Criminal Act)

Salah satu diskursus paling polemis dan krusial dalam keilmuan Hukum Administrasi Negara modern, khususnya dalam perpotongannya dengan Hukum Pidana, adalah bagaimana menarik garis demarkasi yang tegas antara pelanggaran administratif murni (maladministrasi) dengan tindak pidana korupsi.¹¹⁷ Tanpa adanya demarkasi yang presisi, aparaturnegara akan terperangkap dalam ketakutan sistemik (*defensive administration*), di mana setiap kesalahan prosedur administratif atau kegagalan target kebijakan (*policy failure*) serta-merta dikriminalisasi dan diseret ke ranah hukum pidana. Fenomena "kriminalisasi kebijakan" ini pada gilirannya akan membunuh keberanian pejabat untuk mengambil keputusan diskresi, yang berakibat pada stagnasi pelayanan publik dan lumpuhnya roda pemerintahan.¹¹⁸

¹¹⁶ Fathudin, "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)," *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 111–122

¹¹⁷ Nur Kumalaningdyah, "Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan dengan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 3 (2019): 492–495

¹¹⁸ Fathudin, "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)," *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 113–118

Dalam kerangka teori HAN, maladministrasi merujuk pada segala bentuk perilaku penyelenggara negara yang menyimpang dari standar operasional prosedur, melanggar AUPB, tidak kompeten, mengabaikan kewajiban hukum, atau melakukan kelalaian administratif yang merugikan masyarakat. Karakter utama dari maladministrasi adalah bahwa pelanggaran tersebut bergerak dalam lokus *faute de service* (kesalahan institusional/jabatan).¹¹⁹ Pejabat yang melakukan maladministrasi tidak memiliki niat jahat (*mens rea*) untuk merampok uang negara atau memperkaya dirinya sendiri. Kesalahan tersebut timbul karena kelemahan sistem, multitafsir terhadap regulasi, kelalaian manusiawi, atau kurangnya kompetensi manajerial.

Oleh karena sifatnya yang berupa pelanggaran norma administratif, maka sanksi dan instrumen pemulihannya pun harus tunduk pada rezim Hukum Administrasi. Produk hukum yang lahir dari proses maladministrasi ini bersifat *vernietigbaar* (dapat dibatalkan) oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Doktrin HAN menekankan pendekatan *restoratif*, di mana tujuan utamanya adalah memulihkan tatanan administrasi yang rusak, mengembalikan hak masyarakat yang dilanggar, serta memberikan sanksi administratif (mulai dari teguran lisan, tertulis, hingga pemberhentian tidak dengan hormat) kepada pejabat yang bersangkutan.¹²⁰

Di sisi seberang garis demarkasi berdiri Hukum Pidana dengan instrumen *ultimum remedium* (senjata pamungkas). Sebuah tindakan pemerintahan

¹¹⁹ Abdul Mutalib, "Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik dalam Hukum Pidana," *UIR Law Review* 7, no. 2 (2023): 214–219

¹²⁰ Nabila Ihza Nur Muttaqi dan Iqbal Arpannuddin, "Kriteria Diskresi oleh Pejabat Pemerintahan sebagai Tindak Pidana Korupsi: Persinggungan Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara," *Mendapo: Journal of Administrative Law* 6, no. 1 (2025): 61–66

menyeberangi garis batas administratif dan bertransformasi menjadi tindak pidana (*criminal act*), khususnya tindak pidana korupsi, apabila terpenuhi dua elemen mutlak secara bersamaan: *actus reus* (perbuatan material yang melawan hukum pidana) dan *mens rea* (sikap batin/niat jahat).¹²¹

Dalam konteks tindak pidana, penyalahgunaan wewenang tidak lagi bersifat kelalaian institusional (*faute de service*), melainkan telah bermutasi menjadi *faute personnelle* (kesalahan pribadi yang kotor). Terdapat embrio niat jahat sejak awal (*dolus premeditatus*) dari sang pejabat untuk memanipulasi prosedur administratif demi mengeksploitasi keuangan negara atau menerima suap (*kickbacks*). Sebagai contoh, jika seorang panitia lelang memenangkan perusahaan tertentu karena ketidaktelitiannya membaca dokumen kualifikasi, itu adalah maladministrasi. Namun, jika ia memenangkan perusahaan tersebut karena telah menerima *commitment fee* atau janji pembagian keuntungan dari direktur perusahaan bersangkutan, maka perbuatan tersebut telah menembus batas administratif dan masuk ke wilayah pidana murni.¹²²

Apabila terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang yang dituduhkan oleh aparat penegak hukum pidana kepada pejabat negara terkait dengan penerbitan suatu KTUN, maka PTUN diposisikan sebagai lembaga pemutus awal (*prejudicieel geschil*).¹²³ Hakim tata usaha negaralah yang memiliki kompetensi absolut untuk

¹²¹ Atqo Darmawan Aji, “Analisis Yuridis Hukum Pidana dan Hukum Administrasi dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies,” *Lex Renaissance* 9, no. 2 (2024): 240–245

¹²² Budi Suhariyanto, “Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 213–236

¹²³ Aju Putrijanti dan Lapon Tukan Leonard, “Kompetensi Peratun untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang,” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 7, no. 1 (2019): 23–35

memeriksa dan menilai secara material berdasarkan parameter Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan AUPB apakah telah terjadi tindakan melampaui, mencampuradukkan, atau sewenang-wenang.¹²⁴ Jika PTUN menyatakan bahwa tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang secara administratif yang diwarnai iktikad buruk, melainkan murni kealpaan prosedur, maka perbuatan tersebut harus diselesaikan melalui jalur pengembalian kerugian negara secara keperdataan/administratif, dan pintu penyelidikan pidana terhadap kebijakan tersebut seyogianya ditutup rapat guna *menjamin* rasionalitas dan kepastian hukum tata pemerintahan.

E. Konsep Mens Rea Dalam Perspektif Pidana

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) menempatkan asas legalitas sebagai pilar utama dalam setiap tindakan pemerintahan.¹²⁵ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), badan atau pejabat pemerintahan hanya dapat bertindak apabila memiliki wewenang yang sah. Namun, dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan yang makin kompleks, penggunaan wewenang seringkali berimplikasi pada timbulnya kerugian keuangan negara. Fenomena ini secara langsung menciptakan ketegangan hukum yang signifikan antara ranah Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Pidana Khusus (Tipikor). Ketegangan ini memunculkan pertanyaan kritis mengenai

¹²⁴ Nur Kumalaningdyah, "Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan dengan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 3 (2019): 489–507

¹²⁵ Ibid hlm.1

di mana letak garis demarkasi yang tepat antara kesalahan administratif (*administrative error*) dan perbuatan pidana (*criminal act*).¹²⁶

Dalam konteks inilah konsep *mens rea* (niat jahat atau sikap batin yang tercela) diangkat sebagai parameter atau alat analisis utama untuk menentukan batas pertanggungjawaban hukum pejabat. Doktrin maladministrasi dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia telah memberikan ruang afirmasi bahwa kesalahan administratif dapat terjadi tanpa adanya niat jahat atau *mens rea*. Berdasarkan prinsip tersebut, jika kerugian negara timbul akibat diskresi yang diambil dalam kondisi darurat atau akibat kesalahan administratif murni tanpa adanya upaya memperkaya diri sendiri atau orang lain (*unjust enrichment*), maka pertanggungjawabannya harus tetap berada secara eksklusif di koridor administratif.¹²⁷

Dalam dogmatika hukum pidana, teori yang secara tegas mengonstruksikan posisi krusial dari niat adalah Teori Dualistis yang dipelopori oleh ahli hukum Moeljatno. Teori Dualistis secara esensial memisahkan antara perbuatan pidana (*actus reus* atau *wederrechtelijkheid*) dan pertanggungjawaban pidana (*mens rea* atau *schuld*). Asas universal dalam ajaran ini menegaskan bahwa seseorang tidak dapat dipidana hanya karena ia telah melakukan perbuatan yang secara obyektif melanggar hukum pidana (*actus reus*). Agar pembedaan menjadi sah dan

¹²⁶ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: Kencana, 2006), 42.

¹²⁷ Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 35.

berkeadilan, harus dibuktikan pula secara subyektif bahwa pada diri pelaku terdapat niat jahat, pikiran bersalah, atau *mens rea*.¹²⁸

Konsep penyalahgunaan wewenang merupakan terminologi yang krusial sekaligus polemis karena menjadi titik persinggungan antara hukum administrasi dan hukum pidana. Dalam kerangka teoretis HAN, larangan ini berakar dari doktrin *Detournement de Pouvoir* (pembelokan wewenang). Penyalahgunaan wewenang secara administratif terjadi apabila wewenang digunakan untuk mencapai tujuan lain di luar maksud pemberian wewenang (*doelmatigheid*) oleh undang-undang. UU AP Pasal 17 hingga 19 memecah konsep ini ke dalam tiga bentuk spesifik: melampaui wewenang (*ultra vires*), mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*).¹²⁹

Persoalan yuridis memanas saat konsep ini dihadapkan dengan Pasal 3 UU Tipikor yang mengatur ranah *Abuse of Authority* dalam hukum pidana. Perbedaan esensial yang menjembatani sekaligus memisahkan kedua konsep ini adalah eksistensi unsur *mens rea*. Untuk menaikkan status pelanggaran prosedur administratif menjadi tindak pidana korupsi, Aparat Penegak Hukum (APH) wajib membuktikan adanya *mens rea* yang spesifik (*dolus specialis*), yakni niat untuk mendapatkan pengayaan yang tidak adil (*unjust enrichment*) yang menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi secara sadar dan sengaja.¹³⁰ Selain itu, pasca-terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, kerugian

¹²⁸ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), 54.

¹²⁹ Irfan Fazri, "Implikasi Hukum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, no. 3 (2016): 381.

¹³⁰ Eddy OS Hiarij, "Syarat *Mens Rea* dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 22, no. 2 (2015): 245.

negara juga dituntut bersifat nyata (*actual loss*), bukan lagi sebatas potensi kerugian atau delik formal semata. Tanpa pembuktian adanya aliran dana terlarang (*kickbacks*) atau *mens rea* koruptif, cacat prosedural tidak bisa serta-merta dielevasi menjadi tindak pidana.¹³¹

Dalam konsepsi Negara Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*), pejabat dituntut berperan aktif merekayasa kesejahteraan sosial, yang sering kali terhambat jika asas legalitas dimaknai secara tekstual dan kaku. Untuk mencegah kelumpuhan birokrasi, HAN memberikan ruang Diskresi atau *Freies Ermessen* kepada pejabat untuk mengambil keputusan atas inisiatif sendiri ketika aturan tidak ada, tidak jelas, atau terjadi stagnasi pemerintahan.¹³²

Kebebasan ini dilindungi secara normatif melalui Pasal 22 hingga 30 UU AP. Perlindungan ini setara dengan doktrin *Business Judgment Rule* di dunia korporasi, yang dalam ranah publik dikenal sebagai *Government Judgment Rule* (GJR). Berdasarkan parameter hukum tersebut, diskresi yang dijalankan demi kepentingan umum, sesuai asas kecermatan, dan memiliki alasan objektif tidak dapat dipidanakan selama pejabat tidak memiliki *mens rea* atau konflik kepentingan untuk memperkaya diri sendiri.¹³³ Apabila keputusan tersebut di kemudian hari berimplikasi merugikan negara akibat kegagalan pasar (*policy failure*), maka kegagalan tersebut murni merupakan risiko jabatan (*faute de service*).

¹³¹ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi: Antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 112.

¹³² Anna Erliyana, "Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan: Antara Tuntutan Kesejahteraan dan Batas Kewenangan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 45, no. 2 (2015): 188.

¹³³ Romli Atmasasmita, "Rekonstruksi Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Publik: Membedakan Kesalahan Administratif dan Niat Koruptif," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 1 (2018): 21.

F. Tinjauan Hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) Terhadap Kewenangan Dan Pertanggungjawaban Pejabat Publik

Dalam Ketatanegaraan Islam (*Siyasah Syar'iyah*), penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak dipandang semata-mata sebagai fenomena politik dan hukum sekuler, melainkan ibadah dan manifestasi dari kekhalifahan manusia di muka bumi. *Siyasah Syar'iyah* secara terminologis merupakan pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan spirit dan kaidah syariat Islam, sekalipun tidak ada dalil spesifik yang mengatur suatu masalah teknis tertentu.

Oleh karena itu, hukum tata negara dan hukum administrasi dalam Islam memiliki dimensi transendental yang sangat kuat, di mana dimensi hukum positif (relasi antara penguasa dan rakyat) selalu beriringan dengan dimensi eskatologis (relasi antara manusia dan Tuhan).¹³⁴ Berikut adalah tinjauan mendalam mengenai kewenangan dan pertanggungjawaban pejabat publik berdasarkan doktrin ketatanegaraan Islam.

1. Hakikat Kekuasaan dan Wewenang sebagai Amanah (*Wilayah/Sultah*)

Dalam hukum ketatanegara Islam, kekuasaan atau wewenang pemerintahan dikenal dengan istilah *Wilayah* (kewenangan mengurus kepentingan pihak lain) atau *Sultah* (otoritas/kekuasaan). Berbeda dengan paradigma politik klasik tertentu yang menganggap kekuasaan adalah hak istimewa atau properti pribadi dari sang penguasa (*patrimonialisme*), Islam merombak total pandangan tersebut. Kekuasaan

¹³⁴ Wahijul Kadri dan Nurul Hidayah Tumadi, "Siyasah Syariyah & Fiqih Siyasah," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 5, no. 2 (2022): 3–8

dalam Islam pada hakikatnya adalah beban tanggung jawab (*taklif*) dan bukan kehormatan yang harus dikejar (*tasyrif*).¹³⁵

Fondasi utama kewenangan pejabat publik dalam Islam adalah konsep Amanah (kepercayaan/titipan). Wewenang bukanlah hak yang melekat pada diri pribadi seorang pejabat, melainkan titipan dari Allah SWT selaku Pemilik Kedaulatan Mutlak (*Al-Hakimiyyah*) dan titipan dari rakyat (*Ummah*) yang telah memberikan mandatnya.¹³⁶ Prinsip ini secara eksplisit ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 58 :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."

Ayat ini merupakan konstitusi dasar dalam *Siyasah Syar'iyah*. Ibnu Taimiyyah dalam kitabnya *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah* menjadikan ayat ini sebagai landasan utama bahwa setiap jabatan publik—mulai dari kepala negara, menteri, gubernur, hingga pegawai tata usaha negara tingkat bawah—adalah pemegang amanah yang wajib mendistribusikan keadilan. Karena statusnya hanya sebagai "penitipan", maka sewaktu-waktu wewenang tersebut dapat dicabut, baik oleh mekanisme ketatanegaraan

¹³⁵ Wahijul Kadri dan Nurul Hidayah Tumadi, "Siyasah Syariyah & Fiqih Siyasah," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 5, no. 2 (2022): 3–10

¹³⁶ Muh. Haras Rasyid, Muh. Sudirman, dan Andi Herawaty, "Konsep Amanah dalam Perspektif Fikih Siyasah: Implikasinya terhadap Perilaku Pejabat Eksekutif," *Supremasi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum dan Pengajarannya* 20, no. 1 (2025): 15–22

(diberhentikan oleh rakyat/lembaga perwakilan) maupun oleh ketetapan Allah SWT.¹³⁷

Hakikat wewenang sebagai amanah sangat erat kaitannya dengan asas legalitas (*wetmatigheid van het bestuur*) dalam konteks hukum tata negara. Karena pejabat hanya menerima titipan kekuasaan, maka ia tidak memiliki kebebasan absolut untuk bertindak. Tindakan pejabat dibatasi oleh "syarat-syarat penitipan", yaitu koridor Syariat (Al-Qur'an dan As-Sunnah) dan kemaslahatan publik.¹³⁸

Asas legalitas dalam *Siyasah Syar'iyah* termanifestasi dalam kaidah fikih fundamental yang disepakati oleh para *fuqaha*:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرِّعَايَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

(Tindakan/kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus didasarkan dan terikat pada kemaslahatan).

Kaidah ini adalah batu uji bagi sah atau tidaknya suatu kewenangan tata usaha negara digunakan. Jika seorang pejabat publik mengeluarkan kebijakan, keputusan, atau tindakan yang menyimpang dari kemaslahatan umum apalagi bertentangan dengan syariat maka secara *de jure* dalam hukum Islam, tindakan tersebut kehilangan legalitasnya (batal demi hukum) dan rakyat tidak memiliki kewajiban untuk menaatinya.¹³⁹ Hal ini didasarkan pada hadis Nabi Muhammad SAW:

لَا طَاعَةَ لِمَخْلُوقٍ فِي مَعْصِيَةِ الْخَالِقِ

"Tidak ada ketaatan kepada makhluk dalam bermaksiat kepada Sang Pencipta (Allah)." (HR. Ahmad).

¹³⁷ Erly Sulistiyawati, Anida Kharamah, dan Akhmad Zaki Yamani, "Penerapan Nilai-Nilai Siyasah Syar'iyah dalam Kebijakan Publik Nasional," *Interdisciplinary Explorations in Research Journal* 3, no. 3 (2025): 959–968

¹³⁸ Dani Amran Hakim dan Soni Asmaranda Pratiwi, "Autonomy and the Role of the Village Head in the Perspective of Fiqh Siyasah," *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2023): 55–63

¹³⁹ Fida' Munadzir, Ganang Prihatmoko, dan AA Hubur, "Kajian Siyasah Syar'iyah pada Proses Kepemimpinan (Tinjauan Komparatif antara Sistem Indonesia dan Arab Saudi)," *Wasatiyah: Jurnal Hukum* 6, no. 1 (2025): 17–31

Konsekuensi logis dari wewenang sebagai amanah adalah adanya mekanisme pertanggungjawaban ganda. Pertama, pertanggungjawaban horisontal, politik, dan hukum di dunia (*Mas'uliyah Siyasiyyah/Qanuniyyah*) kepada rakyat atau lembaga perwakilan (*Ahlul Halli wal Aqd*). Kedua, pertanggungjawaban vertikal dan spiritual di akhirat (*Mas'uliyah Diniyyah*) di hadapan Allah SWT.¹⁴⁰

Hal ini secara tegas disampaikan oleh Rasulullah SAW dalam hadis yang mutawatir:

أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لَا كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَإِمَامُ الدِّيْنِ عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى أَهْلِ بَيْتِ زَوْجِهَا وَوَلَدِهِ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْهُمْ وَعَبْدُ الرَّجُلِ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ لَا فَكْلَكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

"Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya. Seorang imam (kepala negara) adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggungjawaban atas rakyatnya..." (HR. Bukhari dan Muslim).

Kesadaran eskatologis ini didesain dalam hukum Islam untuk menjadi instrumen kontrol internal (pencegahan dini) bagi pejabat administrasi negara, jauh sebelum instrumen kontrol eksternal (pengawasan peradilan atau ombudsman) bekerja.

Dalam doktrin HTN Islam, hubungan antara rakyat dan pemerintah sering dikonstruksikan melalui akad *Wakalah* (perwakilan). Rakyat selaku pemegang hak (*muwakkil*) mengangkat pejabat (*wakil*) untuk mengurus urusan publik (*ri'ayatul syu'unil ummah*). Dalam hukum perikatan Islam, seorang wakil tidak boleh

¹⁴⁰ Bharudin Che Pa, Siti Arni Basir, dan Shukeri Mohamed, "Perlaksanaan Siyasa Syar'iyah dalam Pentadbiran di Malaysia," *Journal of Al-Tamaddun* 8, no. 1 (2013): 15–27

bertindak melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh *muwakkil*. Jika pejabat negara menggunakan kekuasaannya untuk memperkaya diri sendiri (*conflict of interest*) atau menindas rakyat, ia telah merusak akad *wakalah* dan mengkhianati esensi dari *wilayah* itu sendiri.¹⁴¹

2. Konsep Niat (*Qasd/Mens Rea*) dan Kesalahan (*Khata'*)

Hukum pidana dan hukum administrasi modern mengenal konsep *Mens Rea* (niat jahat/sikap batin yang tercela) sebagai syarat pemidanaan. Hukum Islam telah jauh lebih awal menetapkan prinsip ini sebagai fondasi seluruh tindakan manusia, termasuk tindakan hukum pejabat publik. Hal ini bermuara pada hadis fundamental:

إِنَّمَا الْأَعْمَالُ بِالنِّيَّاتِ

"Sesungguhnya setiap amal perbuatan itu tergantung pada niatnya (*Qasd*)..."
(HR. Bukhari dan Muslim).

Dalam konteks hukum tata negara dan administrasi, niat seorang pejabat dalam merumuskan kebijakan atau mengambil keputusan tata usaha negara sangat menentukan klasifikasi pertanggungjawabannya. *Siyasah Syar'iyah* membedakan dengan sangat tegas, presisi, dan proporsional antara tindakan yang didasari iktikad buruk/kesengajaan jahat (*'Amd*) dengan kesalahan administratif murni yang terjadi tanpa unsur kesengajaan (*Khata'*).¹⁴²

Khata' secara bahasa berarti luput atau meleset dari sasaran. Secara terminologi hukum Islam, *Khata'* merujuk pada suatu perbuatan yang dilakukan tanpa adanya niat jahat, melainkan murni karena kealpaan, kurangnya informasi,

¹⁴¹ Erly Sulistiyawati, Anida Kharamah, dan Akhmad Zaki Yamani, "Penerapan Nilai-Nilai *Siyasah Syar'iyah* dalam Kebijakan Publik Nasional," *Interdisciplinary Explorations in Research Journal* 3, no. 3 (2025): 959–968

¹⁴² Ahmad Sarwat, *Maqashid Syariah* (Jakarta: Rumah Fiqih Publishing, 2019), 112–118

kekeliruan prediksi, atau kelemahan manusiawi (*human error*). Dalam konteks pejabat publik, *Khata'* ekuivalen dengan *administrative error* atau malaadministrasi yang bersifat prosedural dan tidak mengandung unsur koruptif.¹⁴³

Hukum Islam sangat melindungi manusia dari pemidanaan atas dasar *Khata'*. Al-Qur'an secara eksplisit menggugurkan dosa/pidana dari sebuah kekhilafan dalam Surat Al-Ahzab ayat 5:

وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ وَلَكِنْ مَا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا
أَدْعُوهُمْ لِأَبَائِهِمْ هُوَ أَفْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ فَإِنْ لَمْ تَعْلَمُوا آبَاءَهُمْ فَاُخْوَانَكُمْ فِي الدِّينِ وَمَوَالِيكُمْ وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ
فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ وَلَكِنْ مَا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا ٥

"...Dan tidak ada dosa atasmu terhadap apa yang kamu khilaf padanya (Khata'), tetapi (yang ada dosanya) apa yang disengaja oleh hatimu ('Amd). Dan Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."

Hal ini diperkuat oleh sabda Rasulullah SAW:

"إِنَّ اللَّهَ تَجَاوَزَ عَنْ أُمَّتِي الْخَطَأَ وَالنِّسْيَانَ وَمَا اسْتَكْبَرُوا عَلَيْهِ"

"Telah diangkat (dimaafkan/tidak dihukum) dari umatku: kesalahan yang tidak disengaja (al-khata'), kelupaan (an-nisyan), dan apa yang dipaksakan ke atas mereka." (HR. Ibnu Majah dan Baihaqi).

Dari kacamata *Siyasah Syar'iyah*, jika seorang pejabat publik atau pengambil kebijakan membuat suatu keputusan yang di kemudian hari ternyata merugikan negara atau tidak efektif, namun setelah diperiksa terbukti bahwa Keputusan tersebut diambil sesuai prosedur, Tidak ada aliran dana terlarang (*Ghulul/Riswah*), Tidak ada niat untuk menguntungkan diri sendiri atau korporasi tertentu, Maka pejabat tersebut tidak boleh dipidana (dipenjara). Tindakan tersebut

¹⁴³ Muh. Haras Rasyid, Muh. Sudirman, dan Andi Herawaty, "Konsep Amanah dalam Perspektif Fikih Siyasah: Implikasinya terhadap Perilaku Pejabat Eksekutif," *Supremasi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum dan Pengajarannya* 20, no. 1 (2025): 15–22, khususnya 17–20

diklasifikasikan sebagai *Khata'* yang dimaafkan secara hukum pidana.

Memenangkan pejabat yang melakukan *administrative error* murni justru merupakan kezaliman yang bertentangan dengan prinsip syariat.¹⁴⁴

Hukum Administrasi Negara modern mengenal Asas *Freies Ermessen* (kewenangan diskresi). Dalam *Siyasah Syar'iyah*, ruang diskresi ini sejalan dengan konsep *Ijtihad*. Pemimpin tata negara atau hakim sering kali dihadapkan pada situasi genting di mana tidak ada peraturan perundang-undangan (*nass*) yang mengatur secara rinci. Mereka dituntut untuk melakukan *ijtihad* kebijakan demi kemaslahatan umum.¹⁴⁵

Hukum Islam memberikan imunitas atau perlindungan hukum yang luar biasa bagi pejabat yang beriktikad baik dalam melakukan diskresi/ijtihad. Rasulullah SAW bersabda:

إِذَا حَكَّمَ الْحَاكِمُ فَاجْتَهَدَ ثُمَّ أَصَابَ فَلَهُ أَجْرَانِ وَإِذَا حَكَّمَ فَاجْتَهَدَ ثُمَّ أَخْطَأَ فَلَهُ

"Apabila seorang hakim berijtihad kemudian menetapkan hukum dan ia benar, maka ia mendapatkan dua pahala. Dan apabila ia berijtihad kemudian menetapkan hukum dan ia salah, maka ia mendapatkan satu pahala." (HR. Bukhari dan Muslim).

Konsep ini menunjukkan bahwa kesalahan (*Khata'*) yang lahir dari sebuah diskresi yang jujur dan beriktikad baik bukan saja tidak dipidana, namun secara moral tetap dihargai sebagai bentuk dedikasi pemikiran untuk negara. Hal ini

¹⁴⁴ Yusuf Syahputra, "Fiqh Siyasah; Tinjauan tentang Pemikiran Politik Hukum Tata Negara dalam Perspektif Islam," *Maliki Interdisciplinary Journal* 2, no. 2 (2024): 115–123, khususnya 118–121,

¹⁴⁵ Usman Musthafa, "Kaidah-Kaidah Hukum Islam tentang Siyasah Syariyah," *Al Ahkam* 13, no. 1 (2017): 1–10, khususnya 5–8

bertujuan agar penyelenggara negara tidak mengalami kelumpuhan birokrasi (ketakutan mengambil keputusan) yang dapat menghambat pelayanan publik.¹⁴⁶

Berbeda halnya jika sebuah tindakan tata usaha negara dilakukan dengan *'Amd* (kesengajaan) dan *Mens Rea* yang jahat. *'Amd* terjadi apabila pejabat publik secara sadar melanggar aturan, merekayasa kebijakan, menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), menerima suap (*riswah*), atau menggelapkan aset negara (*ghulul*).¹⁴⁷

Dalam hal ini, syariat Islam bertindak sangat tegas. Tindakan *'Amd* yang merugikan publik diklasifikasikan sebagai pengkhianatan (*Khiyanah*) terhadap amanah Allah dan rakyat. Pidana bagi pejabat yang secara sengaja berbuat curang dapat dijatuhi hukuman *Ta'zir* yang sangat berat oleh negara, mulai dari pemecatan, penyitaan harta hasil korupsi, pemenjaraan, hingga hukuman mati apabila kejahatannya mengancam eksistensi negara dan menimbulkan kerusakan luas (*fasad fil ardh*).¹⁴⁸ Al-Qur'an memberikan peringatan keras terhadap pejabat yang melakukan *Ghulul* (mengambil sesuatu dari kekayaan negara secara diam-diam dan tidak sah) dalam Surat Ali 'Imran ayat 161:

وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلُّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَمَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ

"...Barangsiapa yang berkhianat (korupsi/ghulul), maka pada hari kiamat ia akan datang membawa apa yang dikhianatkannya itu. Kemudian tiap-tiap diri akan diberi pembalasan tentang apa yang ia kerjakan dengan (pembalasan) setimpal, sedang mereka tidak dianiaya."

¹⁴⁶ Usman Musthafa, "Kaidah-Kaidah Hukum Islam tentang Siyasah Syariyah," *Al Ahkam* 13, no. 1 (2017): 1–10, khususnya 5–8

¹⁴⁷ Yusuf Syahputra, "Fiqh Siyasah; Tinjauan tentang Pemikiran Politik Hukum Tata Negara dalam Perspektif Islam," *Maliki Interdisciplinary Journal* 2, no. 2 (2024): 115–123, khususnya 118–121

¹⁴⁸ Muhammad Amin Suma, *Pidana Islam di Indonesia: Peluang, Prospek, dan Tantangan* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2001), 87–98

Meskipun pejabat yang melakukan kesalahan murni (*Khata'*) dibebaskan dari *'Uqubah* (hukuman pidana badan/penjara), *Siyasah Syar'iyah* tetap memperhatikan nasib kerugian yang dialami oleh negara atau pihak ketiga. Di sinilah berlakunya konsep *Dhaman* (pertanggungjawaban perdata/ganti rugi).¹⁴⁹

Apabila kesalahan administrasi seorang pejabat (*Khata'*) secara langsung mengakibatkan hilangnya aset negara atau merugikan hak properti warga sipil yang sah, syariat Islam mengenal kaidah: "*Ad-dharar yuzal*" (kemudaratan/kerugian harus dihilangkan).

Pejabat tersebut mungkin tidak dipidana, tetapi secara administratif dapat dituntut untuk memperbaiki kesalahannya atau institusi negara bertanggung jawab memberikan ganti rugi (*Dhaman*) kepada pihak yang dirugikan, sesuai dengan prinsip tanggung jawab jabatan dalam hukum tata usaha negara.¹⁵⁰ Hal ini menunjukkan harmoni dalam Hukum Islam antara perlindungan terhadap iktikad baik pejabat publik dan jaminan pemulihan atas hak-hak masyarakat yang terdampak oleh kelemahan birokrasi negara.

¹⁴⁹ *ibid*

¹⁵⁰ Muh. Haras Rasyid, Muh. Sudirman, dan Andi Herawaty, "Konsep Amanah dalam Perspektif Fikih Siyasah: Implikasinya terhadap Perilaku Pejabat Eksekutif," *Supremasi* 20, no. 1 (2025): 15–22, khususnya 17–20

BAB III
ANALISIS KONSTRUKSI YURIDIS PERALIHAN TANGGUNG JAWAB
ATRIBUSI DELEGASI DAN MANDAT DALAM PENETAPAN SUBJEK
HUKUM PEMBERIAN DAN PENERIMAAN WEWENANG DAN
KONSTRUKSI HUKUM DEMARKASI ANTARA ADMINISTRASI DAN
TIPIKOR

**A. Konstruksi Yuridis Peralihan Tanggung Jawab Wewenang Atribusi,
Delegasi, Dan Mandat Dalam Penetapan Subjek Hukum**

**1. Ranah Wewenang Atribusi (Diskresi Kekuasaan & Pengambilan
Kebijakan).**

Secara normatif, Pasal 1 angka 22 UU AP mendefinisikan Atribusi sebagai pemberian wewenang kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Sifat asli dari atribusi yang diotorisasi ini membawa konsekuensi yuridis yang mutlak terhadap pola tanggung jawab hukum. Berdasarkan Pasal 12 UU AP, badan atau pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang melalui jalur atribusi memegang tanggung jawab dan tanggung jawab (*liabilitas*) sepenuhnya atas keputusan atau tindakan yang dikeluarkannya.¹⁵¹

Dalam menakhodai jabatan utama publik, pejabat atributaris dilegitimasi untuk menggunakan instrumen Diskresi guna menyelesaikan persoalan konkrit yang belum diatur atau pengaturannya tidak jelas. Instrumen ini dilindungi secara hukum-formal oleh Pasal 1 angka 9 jo. Pasal 22 sampai dengan Pasal 30 UU AP. Merujuk pada Pasal 24 UU AP, pejabat yang memiliki wewenang atribusi diberikan

¹⁵¹ Grace Sharon, "Teori Wewenang Dalam Perizinan," *Jurnal Justiciabelen* , Vol. 1, No.1, (Gresik: Universitas Muhammadiyah Gresik, 2021), hlm. 11.

ruang kebebasan bertindak (*freies ermessen*) selama pemanfaatan diskresi tersebut memenuhi syarat substantif :

- a. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan-undangan;
- b. Sesuai dengan AAUPB;
- c. Beralasan objektif;
- d. Tidak menimbulkan benturan kepentingan (*conflict of interest*)
- e. Dilakukan dengan iktikad baik demi kepentingan umum.¹⁵²

Secara dogmatika hukum, keabsahan diskresi ini tidak boleh diuji langsung menggunakan parameter pidana formil. Pasal 21 ayat (1) UU AP menyebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki kompetensi absolut untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidaknya tidak memberikan izin dalam keputusan pejabat pemerintahan. Hal ini diperkuat secara teknis peradilan melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Apabila terjadi kesalahan prosedur dalam pelaksanaan diskresi tanpa disertai niat jahat (*mens rea*) untuk memuji diri sendiri atau orang lain, maka berdasarkan Pasal 51 UU AP, hal tersebut diklasifikasikan sebagai risiko jabatan (*faute de service*), yang penyelesaiannya wajib dilakukan melalui mekanisme ganti rugi atau pembatalan administratif, bukan lewat hukuman penjara.¹⁵³

(Kasus Impor Gula Tom Lembang - Kebijakan 2015)

¹⁵² Muin, Firman. "Diskresi Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Tanjungpura law journal* (February 11, 2020).

¹⁵³ Tatiek Sri Djatmiati, "Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara," *Yuridika* Vol. 19, No.4, (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2004), hlm. 353-354.

Anatomi kriminalisasi kebijakan pada ranah atribusi tergambar jelas pada penetapan mantan Menteri Perdagangan (Mendag) sebagai tersangka dalam kasus kebijakan impor gula tahun 2015. Jabatan posisi Mendag sebagai pemegang wewenang atribusi di bidang perdagangan bersumber dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Ketika mengambil kebijakan impor gula kristal mentah untuk menanggapi ancaman defisit pangan, tindakan tersebut dilindungi oleh Pasal 22 ayat (2) huruf a dan b UU AP, yang menyatakan bahwa diskresi dapat digunakan untuk mengatasi stagnasi pemerintah dalam keadaan tertentu demi kemanfaatan umum.¹⁵⁴

Namun, APH melangkah jauh ke dalam domain administrasi dengan mendalilkan bahwa ketiadaan rapat koordinasi antar-kementerian sebelum izin impor diterbitkan merupakan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU PTPK. Konstruksi hukum APH ini secara nyata menabrak Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK) Nomor 25/PUU-XIV/2016, yang secara evolusioner telah menghapus frasa “dapat” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK, sehingga mengubah delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil. Putusan MK tersebut mensyaratkan kerugian keuangan negara harus bersifat *kerugian aktual* (nyata dan pasti), bukan sekadar potensi kerugian yang didasarkan pada asumsi atau kegagalan target pasar (*kegagalan kebijakan*).¹⁵⁵

¹⁵⁴ Dian Puji N. Simatupang, "Karakteristik Hukum Administrasi Negara dalam Menilai Kebijakan Pejabat Publik pada Tindak Pidana Korupsi," Jurnal Hukum & Pembangunan 48, no. 3 (2018): 518.

¹⁵⁵ Mahrus Ali, "Konstruksi Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 25, no. 3 (2018): 442.

Berdasarkan Pasal 17 dan Pasal 18 UU AP, tidak adanya rapat koordinasi antar-kementerian yang dianggap sebagai cacat prosedural atau mengawasi otoritas secara administratif (*détournement de pouvoir*). Cacat prosedur ini tidak bisa serta-merta dielevasi menjadi tindak pidana korupsi jika tidak ditemukan unsur *mens rea* yang mewujud dalam bentuk suap, *kickbacks* , atau benturan kepentingan pribadi pejabat.¹⁵⁶ Pengabaian terhadap Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 serta pemaksaan hubungan antara cacat prosedur administratif dengan niat jahat korupsi membuktikan adanya kegagalan APH dalam mengenali batas demarkasi HAN. Tanpa adanya pembuktian *pengayaan yang tidak adil* (pengayaan yang tidak sah secara pribadi), segala kerugian akibat kebijakan murni merupakan risiko jabatan yang tunduk pada rezim pertanggungjawaban birokrasi institusional, bukan pertanggungjawaban pidana pejabat pribadi pejabat.¹⁵⁷

2. Ranah Wewenang Delegasi (Pengalihan Wewenang dan Tanggung Jawab)

Konstruksi yuridis mengenai pendelegasian diatur dalam Pasal 1 angka 23 UU AP, yang menyatakan bahwa Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Norma ini dipertegas kembali melalui pengaturan mekanis dalam Pasal 13 ayat (7) UU AP, yang menyatakan bahwa ketika suatu izin dialihkan melalui jalur delegasi, maka tanggung jawab

¹⁵⁶ Herang, Andika Rayhan Putra, and Andika Rayhan Putra Herang. "Analisis Unsur Perbuatan Pidana Dalam Kasus Korupsi Impor Gula Mantan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong." *Jurnal analisis hukum* 8.2 (2025): 177–192.

¹⁵⁷ Oce Madril, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi: Kajian Unsur Pasal 3 UU Tipikor Pasca Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan," *Mimbar Hukum* 30, no. 2 (2018): 214.

pelaksanaan izin tersebut dipindahkan secara total ke bahu pihak penerima utusan (*delegataris*). Akibatnya, *delegataris* menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atas nama jabatannya sendiri, bukan lagi bersandar atas nama pemberitaan delegasi (*delegans*)¹⁵⁸.

Meskipun terjadi pengalihan tanggung jawab (*shifting of tanggung jawab*) secara penuh kepada pejabat penerima delegasi, hukum pidana tidak boleh mengikat asas universal *nullum crimen sine culpa* (tiada pidana tanpa kesalahan/niat jahat). Jika pejabat *delegataris* melakukan kelemahan verifikasi data, kelalaian dalam validasi, atau kesalahan teknis sektoral lainnya, instrumen HAN telah menyediakan jalur koreksi yang tertata. Pasal 80 UU AP memberikan sanksi bagi pejabat yang melakukan pelanggaran administratif dari tingkat ringan, sedang, hingga berat berupa penghentian tetap. Kegagalan dalam pengawasan administratif atau tidak cermatan dokumen birokrasi merupakan disfungsi koordinasi (*faute de service*) yang penanganannya harus diarahkan pada pemulihan kondisi atau sanksi internal PNS (sebagaimana diatur dalam PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil), bukan secara langsung ditarik ke dalam unsur delik pidana korupsi.¹⁵⁹

(Kasus Tata Niaga Komoditas Timah - Kadis ESDM Babel, Vonis Berseri 2025)

¹⁵⁸Erliyana, Anna. "Discretionary Authority of Government Officials After Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation in the Perspective of Government Administration: (Case Study of Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020)." *Santhet (Jurnal Sejarah Pendidikan Dan Humaniora)*, vol. 7, no. 1, 2023, pp. 170–180.

¹⁵⁹Yunus, Nur Rohim, et al. "Criminal Law System in Indonesia and Its Comparison with Other Legal Systems." *Salam Jurnal Sosial Dan Budaya Syar I*, vol. 9, no. 2, 2022, pp. 573–594,

Patologi hukum pada klaster delegasi terincikan dengan jelas dalam penegakan hukum tata niaga komoditas timah di Provinsi Bangka Belitung (Babel). Dalam kasus ini, Kepala Dinas (Kadis) ESDM Provinsi Babel bertindak sebagai pejabat *delegataris* yang menerima pelimpahan menyetujui pengawasan dan penandatanganan persetujuan Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB) dari pemerintah pusat, yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, serta bantuan turunan dalam ranah dikeluarkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁶⁰

Ketika aktivitas pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan swasta pemegang RKAB tersebut mengakibatkan kerusakan ekologis berskala makro, APH mengonstruksikan kerusakan lingkungan tersebut sebagai "kerugian perekonomian negara" sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK.¹⁶¹ Dampaknya, Kadis ESDM langsung didakwa melakukan tindak pidana korupsi atas dasar kelalaian atau tidak cermatan dalam verifikasi dokumen pengajuan RKAB.

Konstruksi pembedaan ini mengandung kerancuan hukum yang fatal. APH dengan sengaja mengabaikan Pasal 20 UU AP yang menggariskan kewajiban yang dilakukan pemeriksaan oleh APIP/Inspektorat terlebih dahulu atas kesalahan administratif administratif. Kelalaian dalam evaluasi dokumen tanpa adanya

¹⁶⁰ Ahmad Redi, "Dilema Yuridis Pendelegasian Wewenang Urusan Pertambangan Mineral dan Batubara ke Daerah Pasca-Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 4 (2021): 812.

¹⁶¹ Muhammad Akbal, "Konstruksi Kerugian Perekonomian Negara Berbasis Kerusakan Lingkungan dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Integritas: Jurnal Antikorupsi* 8, no. 1 (2022): 45.

konspirasi jahat murni merupakan kesalahan jabatan (*faute de service*). Dengan langsung menerapkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK tanpa membuktikan adanya aliran dana koruptif (*quid pro quo*) yang membekali sang Kadis secara pribadi, APH telah menguji lemahnya fungsi pengawasan administrasi dengan sanksi pidana badan. Kriminalisasi terhadap ketidakcermatan administratif pada ranah wewenang delegasi ini mengirimkan logika Pasal 13 UU AP dan berpotensi melahirkan fenomena administrasi defensif (*administrasi defensif*), di mana aparaturnya daerah di masa mendatang akan menolak mengirimkan izin karena dibayangi ketakutan akan pemidanaan atas tindakan pihak ketiga.¹⁶²

3. Ranah Wewenang Mandat (Pelaksanaan atas Nama Para Mandan)

Mandat menempati posisi yang sangat unik dan khas dalam doktrin hubungan jabatan (*ambtsverhouding*). Pasal 1 angka 24 UU AP mendefinisikan Mandat sebagai pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.¹⁶³ Karakteristik utama dari otoritas mandat ini dipasang pagar pengaman hukum yang sangat ketat di dalam Pasal 14 ayat (7) UU AP yang berbunyi secara imperatif:

"Tanggung jawab dan tanggung jawab gugat atas pelaksanaan Wewenang Mandat tetap berada pada pemberi Mandat."

Pejabat penerima amanat (*mandataris*) secara kedudukan yuridis hanyalah bertindak sebagai tangan panjang, perpanjangan lidah, atau instrumen teknis-

¹⁶² Oce Madril, "Kriminalisasi Kebijakan Administrasi dan Dampaknya Terhadap Fenomena Defensive Governance di Daerah," *Mimbar Hukum* 31, no. 3 (2019): 410.

¹⁶³ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Oor de Bestuursbevoegdheid*)," *Pro Justitia* 16, no. 1 (1998): 12.

operasional dari pemberi amanat (*mandans*). Hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 14 ayat (6) UU AP, di mana badan atau pejabat pemerintahan yang melaksanakan mandat yang berwenang harus mencantumkan frasa "atas nama" (an) pejabat *mandans* dalam setiap keputusan produk yang dikeluarkannya.

Jika ditinjau dari perspektif hukum pidana, jabatan pejabat *mandataris* dilindungi secara kokoh oleh alasan penghapusan pidana (*strafuitsluitingsgronden*), khususnya alasan pembeda terkait perintah jabatan yang sah (*ambtelijk bevel*). Pasal 51 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menegaskan :

“Barang siapa yang melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berkuasa, tidak dipidana.”¹⁶⁴

Selama pejabat *mandataris* bertindak linier dan patuh di dalam koridor instruksi tertulis yang diberikan dan tidak melakukan tindakan yang melampaui batas izin (*ultra vires* atau *exces de pouvoir*) demi keuntungan finansial pribadi, maka pertanggungjawaban hukum secara absolut (*aansprakelijkheid*) tetap terkunci pada pejabat *mandat* sebagai pemilik asli izin tersebut.¹⁶⁵

(Kasus Ekspor CPO Indrasari Wisnu Wardhana, 2022-2023)

Distorsi hukum dan pengabaian total terhadap prinsip mandat dalam HAN tervisualisasikan secara terang benderang pada skandal pemberian Persetujuan Ekspor (PE) *Crude Palm Oil* (CPO) tahun 2022-2023. Dalam hal ini, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri (Dirjen Daglu), Indrasari Wisnu Wardhana,

¹⁶⁴ EY Kanter dan SR Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya* (Jakarta: Alumni AHM-PTHM, 2002), 261.

¹⁶⁵ Dian Puji Nugraha Simatupang, "Redefinisi Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Publik dalam Hubungan Hubungan Jabatan (*Ambtsverhouding*): Analisis Batasan *Ultra Vires* ," *Jurnal Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik* 5, no. 2 (2023): 112.

menandatangani penandatanganan dokumen izin ekspor CPO di tengah situasi kelangkaan minyak goreng di pasar domestik.¹⁶⁶ Tindakan penandatanganan dokumen izin tersebut dieksekusi secara murni atas dasar pelimpahan resmi mandat dari Menteri Perdagangan (Mendag) selaku pemilik kuasa asal berdasarkan peraturan-peraturan-undangan di bidang perdagangan.

Ketika kebijakan menyediakan kuota ekspor tersebut dituding memicu kelangkaan minyak goreng nasional dan mendorong inflasi ekstrem yang oleh APH dikualifikasikan sebagai kerugian perekonomian negara berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK terjadi pembalikan logika hukum yang anomali. Pejabat Mendag sebagai pemberi mandat (*mandans*) dibebaskan dari tanggung jawab hukum, sementara seluruh jerat hukum pidana dialihkan secara tunggal kepada Dirjen Daglu sebagai penerima mandat (*mandataris*).¹⁶⁷

Konstruksi pemidanaan ini secara diametral bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (7) UU AP serta mengabaikan eksistensi alasan pembeda perintah jabatan dalam Pasal 51 ayat (1) KUHP. Menghukum seorang bawahan yang bertindak mengeksekusi instruksi resmi organisasi tanpa adanya bukti kepemilikan niat jahat personal (*mens rea*) untuk menerima suap, merupakan bentuk pengkhianatan terhadap kepastian hukum negara hukum. Kasus ini membuktikan bahwa APH kerap menempatkan UU PTPK sebagai instrumen *primum remedium* (sarana utama) yang brutal, yang secara destruktif meruntuhkan

¹⁶⁶ Camila, Dwi et al. "Crude Palm Oil Corruption: A Discourse on the Imposition of Capital Punishment." *Indonesian Comparative Law Review* 5.1 (2022): 2.

¹⁶⁷ Muhammad Tanzil Zuhri, "Pembalikan Logika Hukum dalam Pertanggungjawaban Mandat Tata Usaha Negara pada Tindak Pidana Korupsi Minyak Goreng," *Jurnal Yudisial* 16, no. 2 (2023): 189.

arsitektur izin tata usaha negara dan mengorbankan eksekutif teknis kekuasaan atas kegagalan sebuah kebijakan makro (*kegagalan kebijakan*).¹⁶⁸

Untuk mempertegas batas demarkasi antara wilayah maladministrasi dengan tindak pidana korupsi, berikut disajikan tabel klasifikasi hubungan yang sah, dasar hukum, dan pola pertanggungjawabannya :

PERBANDINGAN TIPOLOGI WEWENANG					
Tipologi Wewenang	Dasar Hukum Utama (UU AP)	Karakteristik Hubungan Hukum	Letak Tanggung Jawab Hukum	Parameter Maladministrasi (<i>Faute de Service</i>)	Parameter Tindak Pidana Korupsi (<i>Faute Personnelle</i>)
Atribusi	Pasal 1 angka 22 jo. Pasal 12	Orisinal, melekat pada jabatan utama berdasarkan delegasi langsung dari Undang-Undang-Undang.	Berada sepenuhnya pada Pejabat Atributaris.	Pelanggaran prosedur internal birokrasi (misal: ketiadaan rapat koordinasi) tanpa motif memperkaya diri.	Adanya <i>mens rea</i> , konflik kepentingan, suap, atau <i>pengayaan yang tidak adil</i> yang melahirkan kerugian nyata.
Delegasi	Pasal 1 angka 23 jo. Pasal 13	Pelimpahan formal antaranak tangga birokrasi yang menggerakkan kekuasaan secara definitif.	Bergeser secara utuh ke Pejabat Penerima Delegasi (Delegataris).	Kelalaian atau ketidakcermatan dalam memverifikasi atau membuka dokumen administratif perizinan.	Adanya persekongkolan jahat (<i>feitelijke samenwerking</i>) dengan pihak ketiga demi keuntungan ilegal pribadi.
Mandat	Pasal 1 angka 24 jo. Pasal 14	Bersifat hierarkis; pejabat bertindak "atas nama" (an) pemberi izin asli.	Tetap terkunci kuat pada Pemberi Mandat (Mandans).	Bentuk perintah jabatan sesuai arahan tertulis, meskipun kebijakan tersebut berakhir pada kegagalan sasaran.	Melakukan tindakan melampaui batas amanat (<i>exces de pouvoir</i>) demi keuntungan materi pribadi.

jalanan patologi penegakan hukum di Indonesia bersumber dari pengabaian sistemik APH terhadap kodifikasi hukum administrasi yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Penegakan hukum korupsi yang progresif dan berkeadilan tidak akan pernah tercapai selama APH terus memperlakukan setiap kegagalan administrasi (*maladministrasi*) sebagai kejahatan pidana jabatan secara *in abstracto*. Perlindungan terhadap roda pemerintah mensyaratkan

¹⁶⁸ Oce Madril, "Kriminalisasi Kebijakan Pemerintah dan Kegagalan Arsitektur Hukum Administrasi Negara Melalui Hukum Pidana Tipikor," *Jurnal Anti-Korupsi Integritas* 9, no. 1 (2023): 73.

kepatuhan mutlak pada garis batas demarkasi, jika tidak ada bukti otoritas yang berwenang untuk keuntungan materiil personal (*pengayaan yang tidak adil*) dan otoritas yang berwenang belum diuji melalui koridor APIP atau PTUN, maka segala bentuk kerugian negara wajib diselesaikan dalam koridor tata usaha negara, bukan lewat ruang sel pelindung.

B. Garis Demarkasi Antara Maladministrasi (*Faute de Service*) dan Korupsi (*Mens Rea*) Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana

1. Ranah Parameter Subjektif-Objektif Pembuktian Tiada *Mens Rea*

Dalam dogmatika hukum pidana, Teori Dualistis yang dipelopori oleh Moeljatno secara tegas memisahkan antara perbuatan pidana (*actus reus* / *wederrechtelijkheid*) dan pertanggungjawaban pidana (*mens rea* / *schuld*). Seseorang tidak dapat dipidana hanya karena ia telah melakukan perbuatan yang secara obyektif melanggar hukum, melainkan harus dibuktikan pula secara subyektif bahwa pada dirinya terdapat niat jahat (*pikiran bersalah*).¹⁶⁹ Ketika Teori Dualistis ini disinkronisasikan dengan ranah birokrasi, maka lahirilah perpecahan antara *faute de service* (kesalahan yang melekat pada institusi/jabatan akibat disfungsi administrasi) dan *faute personelle* (kesalahan individu yang bertindak demi kepentingan diri sendiri).¹⁷⁰

¹⁶⁹ Chairul Huda, "Teori Dualistis dalam Hukum Pidana Indonesia dan Relevansinya terhadap Pembuktian Tidak Salah," *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi* 2, no. 1 (2021): 24.

¹⁷⁰ Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Pengantar Hukum Administrasi Indonesia)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 142-145.

Sinkronisasi norma positif untuk mempertegas tampilan ini dapat dilacak dari harmonisasi antara:

- a. Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK (mengenai unsur perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan)
- b. Pasal 17 dan Pasal 18 UU AP (mengenai larangan yang diizinkan berupa melampaui, mencampuradukkan, atau bertindak sewenang-wenang)
- c. Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang
- d. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan.

Secara tujuan, Pasal 17 UU AP melarang pejabat menyalahgunakan izin. Namun, jika pejabat melanggar prosedur tersebut, PP No. 48/2016 menetapkan bahwa respons hukum pertama adalah hukuman administratif (mulai dari teguran tertulis hingga penghentian), bukan pidana.¹⁷¹

Secara subyektif, untuk menerapkan pelanggaran prosedur administratif ke arah Pasal 2 atau Pasal 3 UU PTPK, APH wajib membuktikan adanya *mens rea* yang spesifik (*dolus specialis*), yaitu niat untuk mendapatkan *pengayaan* yang tidak adil (*unjust enrichment*) baik bagi diri sendiri, orang lain, atau korporasi.

Pagar pembatas ini diperkuat oleh Perma No. 4/2015, yang memberikan kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menilai secara objektif ada atau tidaknya tidak memberikan persetujuan sebelum APH masuk

¹⁷¹ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Negara* (Surabaya: LaksBang Mediatama, 2009), 115-120.

melakukan penyelidikan.¹⁷² Berdasarkan teori kesalahan, ketidakpatuhan administratif (*administratif non-compliance*) yang diizinkan secara sektoral atau terjadi akibat ambiguitas regulasi tidak boleh serta-merta disamakan dengan niat jahat kriminal.

(Kasus Impor Gula Tom Lembong - Kebijakan 2015)

Kegagalan APH dalam menerapkan parameter subjektif-objektif ini terlihat jelas pada penanganan kasus impor gula kristal mentah tahun 2015 yang melibatkan mantan Menteri Perdagangan. Konstruksi hukum yang dibangun oleh APH menunjukkan adanya degradasi esensi *mens rea* . APH mendalilkan bahwa keputusan penerbitan izin impor tanpa melalui rapat koordinasi antar-kementerian adalah Perbuatan Melawan Hukum (PMH) formal yang otomatis memenuhi unsur korupsi.

Penalaran hukum APH tersebut cacat secara dogmatik. Prosedur cacat berupa ketiadaan rapat koordinasi merupakan bentuk *maladministrasi tujuan* yang masuk dalam ruang lingkup Pasal 17 UU AP. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 , ajaran melawan hukum formil telah dihapuskan. pelanggaran prosedur formal tidak lagi bisa dijadikan jalan pintas untuk menyatakan seseorang telah melakukan korupsi.

¹⁷² Enrico Simanjuntak, "Kewenangan PTUN Dalam Menyelesaikan Sengketa Penyalahgunaan Wewenang Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 388-392.

Sifat melawan hukum harus dibuktikan secara materiil. Jika dalam penyelidikan tidak ditemukan bukti material berupa adanya aliran dana (*kickback*), suap, atau benturan kepentingan yang menyuburkan Menteri secara pribadi (*unjust enrichment*), maka parameter subjektif *mens rea* tidak terpenuhi.¹⁷³ Tindakan murni memulai prosedur koordinasi demi pelestarian pasokan pangan nasional adalah peralihan dari *faute de service* (risiko jabatan). Mengidentifikasi kealpaan prosedural dengan niat jahat koruptif merupakan bentuk gangguan logika (*fallacy*) yang merusak integritas hukum birokrasi.¹⁷⁴

2. Ranah Pengujian Risiko Jabatan Melalui Doktrin Pertimbangan Pemerintahan

Dalam hukum korporasi, dikenal doktrin *Business Judgement Rule* (BJR) yang dianut dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Doktrin ini melindungi arah pertanggungjawaban hukum atas kerugian bisnis, selama keputusan diambil dengan iktikad baik, kehati-hatian, dan tanpa dampak pada kepentingan.¹⁷⁵

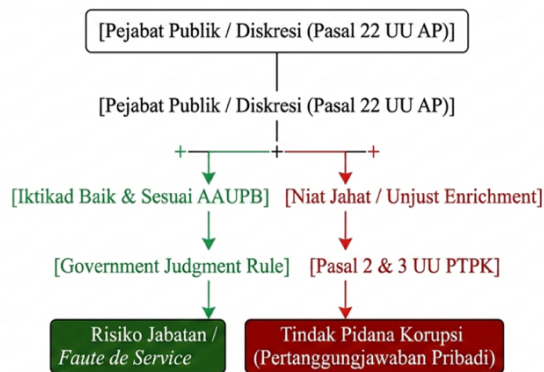
Dalam ranah hukum publik dan HAN, doktrin ini bertransformasi menjadi *Government Judgment Rule* (GJR) atau doktrin perlindungan tindakan pejabat pemerintah. Dasar hukum positif dari implementasi GJR di Indonesia tersurat

¹⁷³ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media, 2009), 84–89.

¹⁷⁴ Bagir Manan, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2010), 45–48.

¹⁷⁵ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 372–376.

dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 25 UU AP yang mengatur tentang eksistensi dan perlindungan legalitas Diskresi.¹⁷⁶



Berdasarkan Pasal 24 UU AP, diskresi pejabat publik memperoleh perlindungan hukum penuh dan tidak dapat diganggu gugat oleh instrumen pidana jika memenuhi syarat kumulasi:

- a. Diluncurkan demi kemanfaatan umum
- b. Sesuai dengan nilai-nilai AAUPB (terutama asas kecermatan dan iktikad baik)
- c. Beralasan objektif
- d. Tidak memiliki dampak pada kepentingan pribadi.¹⁷⁷

Jika suatu keputusan diskresioner di kemudian hari menimbulkan kerugian keuangan negara akibat faktor eksternal, kegagalan pasar, atau kegagalan ekonomi

¹⁷⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara: Teori dan Praktik Peradilan Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 114–118.

¹⁷⁷ Bowta, Muhammad Samsul Qamaruddin, and Hufron Hufron. “Penegakan Hukum Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi.” *Bureaucracy Journal : Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 2, no. 3 (December 7, 2022): 601–611.

makro, maka secara hukum kerugian tersebut wajib dianggap sebagai risiko jabatan (*faute de service*).¹⁷⁸ Negara hukum tidak boleh memberikan risiko yang melemahkan masa depan pejabat yang telah bertindak dalam koridor prosedur dan iktikad dengan baik. Jika kebijakan risiko dipidanalisasikan, maka akan terjadi kelumpuhan birokrasi total karena ketakutan massal dalam pengambilan keputusan.¹⁷⁹

(Kasus Karen Agustiawan - Pertamina Blok BMG, Putusan Lepas MA)

Penerapan demarkasi risiko jabatan melalui doktrin pertimbangan ini menemukan bentuk terbaiknya dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/Pid.Sus/2020 dalam perkara mantan Direktur Utama PT Pertamina (Persero), Karen Agustiawan, terkait investasi di Blok Basker Manta Gummy (BMG) Australia yang merugi. Meskipun lokus perkara ini berada pada ranah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bersinggungan dengan keuangan negara (Pasal 2 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara), rasio keputusan hakim agung dalam kasus ini menjadi preseden tertinggi bagi implementasi GJR pada jabatan publik.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Agung secara jeli menerapkan *Business Judgment Rule* sebagai tameng perlindungan hukum. MA menyatakan bahwa kerugian finansial senilai ratusan miliar yang dialami Pertamina dalam akuisisi Blok BMG merupakan risiko bisnis (*risiko bisnis*) dan bukan kerugian negara yang lahir dari tindak pidana korupsi. MA mengakui bahwa karena proses

¹⁷⁸ Dian Puji Simatupang, *Paradigma Baru Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: FH UI Press, 2012), 105–110.

¹⁷⁹ Romli Atmasasmita, *Perekonomian, Hukum, dan Korupsi* (Jakarta: Kencana, 2016), 142–146.

pengambilan keputusan telah melewati tahapan kajian internal, pelibatan konsultan, dan persetujuan arah secara formal, maka unsur melawan hukum dan *mens rea* koruptif runtuhnya demi hukum.¹⁸⁰

Kasus ini menjadi contoh demarkasi yang tepat, dimana MA membedakan dengan tegas antara keputusan yang salah atau merugi (*error of judgement*) dengan keputusan yang curang (*fraud*). Kerugian yang timbul dari sebuah skema keputusan yang sah dan beritikad baik adalah *faute de service* institusional, sehingga responden harus memutuskan lepas dari segala tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*). Pejabat publik yang mengeluarkan diskresi berdasarkan Pasal 22 UU AP berhak mendapatkan perlindungan yang setara melalui doktrin GJR ini.¹⁸¹

3. Ranah Batas Waktu Penyelesaian Administratif (*Prejudicieel Geschil*)

Salah satu instrumen demarkasi paling konkret yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang untuk memisahkan ranah HAN dan Hukum Pidana adalah mekanisme pemulihan keuangan melalui jalur administrasi dengan menggunakan asas *prejudicieel geschil* (sengketa prasangka/ketergantungan hukum). Prinsip ini menegaskan bahwa apabila suatu perbuatan mengandung aspek perlindungan hukum administrasi dan hukum pidana sekaligus, maka penyelesaian

¹⁸⁰ Hendra Setiawan, "Perlindungan Hukum Direksi BUMN Melalui Doktrin Business Judgment Rule Pasca Putusan MA No. 121 K/Pid.Sus/2020," *Jurnal Hukum & Peradilan* 10, no. 1 (2021): 78–83.

¹⁸¹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara: Teori dan Praktik Peradilan Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 120–125.

administrasi harus didahulukan dan dituntaskan terlebih dahulu sebelum ranah pidana dapat dibuka.¹⁸²

Prinsip ini secara kokoh tertanam dalam Pasal 20 UU AP , yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 20 UU AP:

- a. *Pengawasan terhadap sanksi Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP).*
- b. *Jika hasil pemeriksaan APIP terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, dilakukan pengembalian kerugian negara paling lama 60 (enam puluh) hari sejak ditetapkannya hasil pengawasan.*¹⁸³

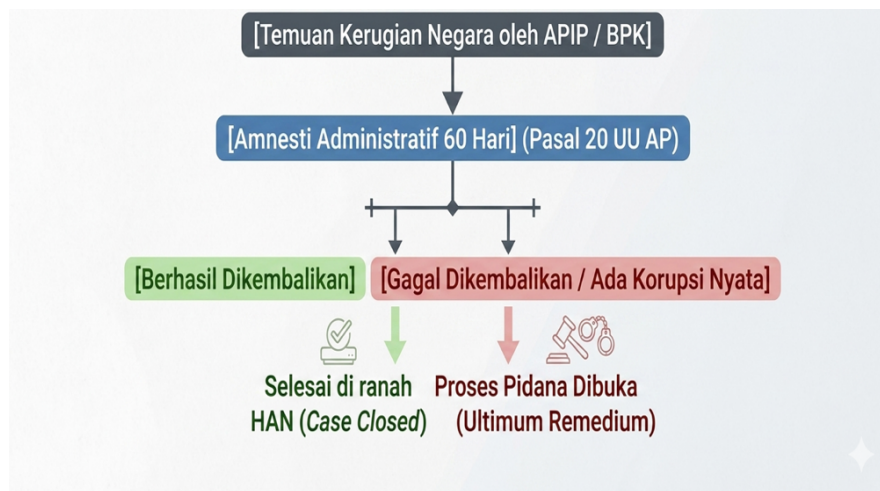
Norma ini wajib dibaca secara sinkron dengan:

- 1) Pasal 62 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang mengatur mekanisme Tuntutan Ganti Rugi (TGR)
- 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.¹⁸⁴

¹⁸² Seregig, I Ketut, dan I Gusti Ayu Putri Kartika. "Eksistensi Hukum Administrasi Negara dalam Menguji Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Tindak Pidana Korupsi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014." *Jurnal Media Hukum* 24, no. 1 (2017): 58–61.

¹⁸³ Dian Puji Simatupang, *Paradigma Baru Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: FH UI Press, 2012), 140–144.

¹⁸⁴ Kurniawan, I Dewa Gede Rudy, dan I Nyoman Gede Remaja. "Sinkronisasi Regulasi Antara Sanksi Administratif Pengembalian Kerugian Negara dengan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Kertha Semaya* 8, no. 10 (2020): 1528–1532.



Konstruksi hukum dari Pasal 20 UU AP ini menciptakan apa yang disebut sebagai “amnesti administratif jangka pendek”. Undang-undang memberikan hak istimewa (*privilege*) kepada pejabat pemerintahan selama 60 hari untuk memulihkan keuangan negara akibat gangguan kesalahan administrasi. Selama jangka waktu 60 hari ini berjalan, atau jika pejabat yang dianggap telah melunasi pengembalian kerugian sesuai rekomendasi APIP/BPK, maka ranah pelanggaran hukum tersebut resmi terhenti di koridor HAN (*kasus ditutup*). Hal inilah yang mencerminkan esensi sejati hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.¹⁸⁵

(Analisis Multi-Kasus terhadap Pengabaian Tenggat Waktu Administratif 60Hari)

Dalam realitas penegakan hukum di tingkat daerah, terjadi pembelaan antara Hukum Administrasi Negara (HAN) dan hukum pidana sering kali mewujud dalam bentuk pengabaian total terhadap batasan waktu perbaikan administratif selama 60 (enam puluh) hari.¹⁸⁶ Secara normatif, hak prosedural ini dijamin secara akumulatif

¹⁸⁵ Wicaksono, Muhammad Bagus Adi, and Rian Saputra. “Building the Eradication of Corruption in Indonesia Using Administrative Law.” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 24 (January 1, 2021).

¹⁸⁶ Junaidi, Muhammad. “Enforcement of Criminal Elements in Administrative Actions.” *Indonesian Journal of Law and Economics Review* 19, no. 2 (March 25, 2024).

oleh Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara *jo.* Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) .

Pasal kedua tersebut mewajibkan pejabat publik untuk memberikan rekomendasi Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atau Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam jangka waktu 60 hari sebelum adanya intervensi hukum pengaturan lainnya. Namun, dalam banyak kasus pengadaan barang/jasa atau infrastruktur di daerah, Aparat Penegak Hukum (APH) sering kali melakukan intervensi pidana secara prematur.¹⁸⁷ APH menerbitkan Surat Perintah Penyidikan dengan tuduhan pelanggaran Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) , meskipun jendela waktu 60 hari tersebut sedang berjalan dan pejabat yang bersangkutan sedang beritikad baik melakukan pemulihan melalui mekanisme Tuntutan Ganti Rugi (TGR).

Kasus pertama yang secara spesifik membedah penyelesaian ini adalah Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 . Kasus posisi perkara ini dihapus dari temuan LHP BPK mengenai kekurangan volume pekerjaan proyek daerah yang berimplikasi pada kelebihan bayar. Sebelum jangka waktu 60 hari yang diberikan oleh Pasal 20 ayat (3) UU No. 15/2004 habis, APH langsung melakukan penyelidikan dan menyita Surat Tanda Setoran (STS) pengembalian dana sebagai barang bukti kejahatan. Mahkamah Agung dalam *rasio memutuskannya* melanggar

¹⁸⁷ Tejomurti, Kuku. “Pertanggungjawaban Hukum Yang Berkeadilan Terhadap Aparatur Pemerintah Pada Kasus Pengadaang Barang Dan Jasa” 8, no. 2 (June 8, 2017): 42–52.

konstruksi hukum APH tersebut dengan menegaskan bahwa seluruh temuan LHP BPK telah ditandatangani dan dikhianati ke Kas Daerah dalam koridor 60 hari, maka karakteristik perbuatan tersebut bukanlah merupakan suatu tindak pidana, melainkan murni merupakan ranah pelanggaran administratif. Khususnya, Mahkamah Agung menerapkan sanksi pengampunan murni berupa putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*onslag van rechtsvervolg*).¹⁸⁸

Kasus kedua yang memperkuat ketetapan yurisprudensi ini adalah Keputusan Mahkamah Agung RI Nomor 2221 K/Pid.Sus/2020, yang secara langsung menguji benturan norma antara hukum administrasi dengan Pasal 4 UU PTPK (yang menyatakan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana). Dalam hal ini, APH mendalilkan bahwa pengembalian dana yang disetorkan pejabat daerah dalam rentang 60 hari hanyalah bentuk pemulihan pasca-delik yang tidak dapat menghentikan pembekuan. Namun, Mahkamah Agung menolak penafsiran tekstual tersebut dan hubungannya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang telah mengubah sifat delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil. Mahkamah Agung mengartikan bahwa penyelesaian ganti rugi dalam koridor Pasal 20 UU AP secara materiil telah melakukan *restitutio in integrum* (pemulihan ke keadaan semula), sehingga elemen *actus reus* berupa "merugikan keuangan negara" secara aktual menjadi tidak terpenuhi saat perkara dikumpulkan ke penutupan. Terlebih lagi, apabila tidak ditemukan bukti adanya niat jahat (*mens rea*) berupa suap atau *suap*, maka deviasi

¹⁸⁸ Kuhon, Roy Remulus Jack Toar, Soerya Respationo, Erniyanti Erniyanti, and Dahlan Dahlan. "Ratio Decidendi Criminal Imposition Refund of State Losses for Corruption Crimes (Research Study at the High Prosecutor's Office of the Riau Islands)" (January 1, 2024).

teknis tersebut wajib diklasifikasikan sebagai risiko jabatan (*faute de service*) yang sepenuhnya diselesaikan melalui jalur birokrasi, bukan hukum pidana.¹⁸⁹

Selanjutnya, perkara ketiga yang melembagakan tenggat waktu 60 hari sebagai filter konstitusional yang mengikat adalah Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1184 K/Pid.Sus/2019 . Dalam kesimpulan ini, Mahkamah Agung memperluas doktrin perlindungan pejabat dengan menyatakan bahwa tindakan APH yang mengabaikan durasi 60 hari masa sanggah murni melanggar asas *due process of law* serta merusak hierarki peraturan-undangan (*Teori Stufenbau*) . Sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) formil tidak dapat ditegakkan secara sewenang-wenang oleh APH apabila undang-undang sektoral (*lex specialis*) yang mengatur tata kelola keuangan negara masih membuka pintu penyelesaian internal. Mahkamah Agung memutuskan bahwa tindakan memotong hak birokrasi untuk menyelesaikan temuan secara mandiri merupakan bentuk perampasan otoritas administratif yang menabrak doktrin *prasangka geschil* (sengketa prasangka) yang pada dasarnya bersumber dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 1956 *jo.* SEMA Nomor 4 Tahun 1980 tentang Perkara Pradjajisial .¹⁹⁰

Melalui sintesis hukum dari putusan ketiga di atas yang dikombinasikan dengan ketentuan normatif Pasal 20 UU AP , tesis ini menemukan tiga pilar dogmatika hukum yang krusial. *Pertama* , pilar eksklusivitas pemerintahan rezim

¹⁸⁹ Fatkhurohman, Fatkhurohman, and Nalom Kurniawan. "Pergeseran Delik Korupsi Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016" 14, no. 1 (July 24, 2017): 1–21.

¹⁹⁰ Helmi, Helmi, Fauzi Syam, Harry Setya Nugraha, and Retno Kusniati. "The Competency of Administrative Court in Adjudicating State Financial Losses Report Dispute in Indonesia" 4, no. 1 (January 31, 2020): 41–51.

berdasarkan asas *prejudicieel geschil* , yang menetapkan bahwa selama durasi 60 hari belum terwujud, perdagangan absolut dipegang oleh rezim HAN. *Kedua* , pilar penyerapan sifat melawan hukum materiil, di mana terpenuhinya pengembalian dana dalam waktu birokrasi konstitusional meruntuhkan unsur kerugian negara pasca- Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 . *Ketiga* , pilar restorasi fungsi *ultimum remedium* , yang membatasi penafsiran absolut Pasal 4 UU PTPK agar tidak digunakan secara semena-mena untuk menegasikan hukum administrasi yang sedang berjalan sah.

pengabaian terhadap penyelesaian hak administratif 60 hari yang kerap dipraktikkan APH di berbagai daerah membuktikan urgensi dari diperlukannya pelembagaan deklarasi hukum *yang* ketat melalui peran APIP atau Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pintu gerbang utama. Jika pelindung administratif ini dilalui secara represif tanpa filter hukum yang jelas, maka penegakan hukum pidana korupsi justru akan menimbulkan *efek mengerikan* (efek ketakutan) yang masif bagi aparat pemerintah daerah dalam mengeksekusi proyek pembangunan nasional.

C. Konstruksi Model Dalam Demarkasi Terintegrasi Antara Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana

1. Parameter Batas Pertanggungjawaban Pidana Korupsi (Uji *Mens Rea* Objektif)

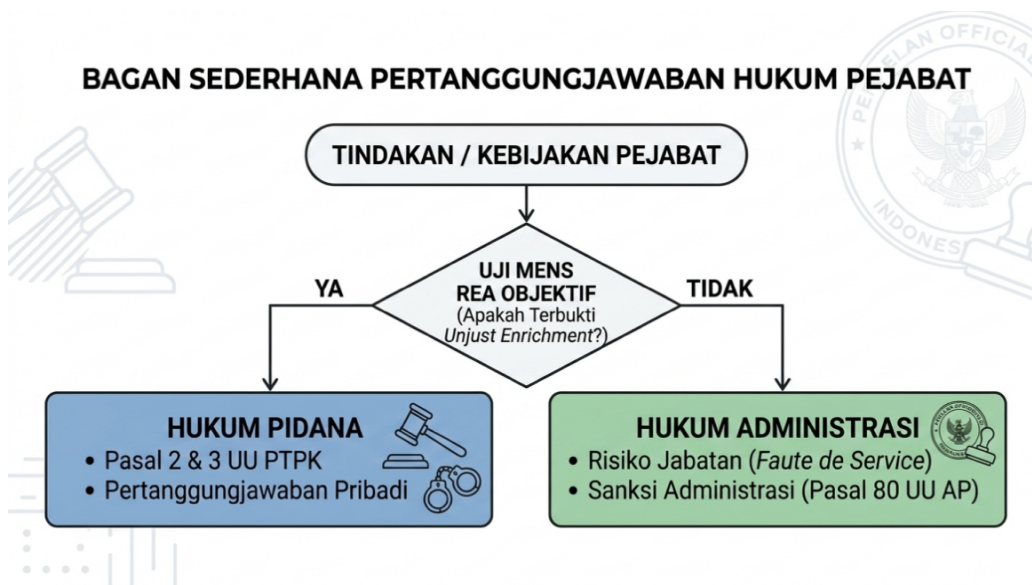
Konstruksi hukum baru yang ditawarkan dalam tesis ini dimulai dengan melakukan rekonstruksi radikal terhadap metode pembuktian unsur “menyalahgunakan kewenangan” sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU PTPK

maupun unsur “melawan hukum” dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK. Model baru ini memperkenalkan "Uji *Mens Rea* Objektif" sebagai instrumen pemutus antinomi hukum. Dalam praktik penipuan korupsi saat ini, APH sering kali melakukan kesalahan subjektivikasi, ketika sebuah prosedur administrasi dilanggar, APH langsung menarik kesimpulan abstrak bahwa di dalam batin pejabat terdapat niat jahat (*mens rea*) untuk merugikan negara.¹⁹¹

Model Demarkasi Terintegrasi menolak keras penalaran asosiatif tersebut. Berdasarkan asas legalitas yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta prinsip pembuktian materiil, niat jahat tidak boleh dianggap (*dugaan bersalah*), melainkan harus mewujudkan ke dalam fakta tujuan yang dapat diukur. Oleh karena itu, model ini menetapkan bahwa unsur "menyalahgunakan kewenangan" baru dinyatakan terpenuhi secara sah demi hukum pidana jika dan hanya jika ditemukan bukti materiil berupa adanya Pengayaan yang Tidak Adil (*Pengayaan Tidak Adil / Pengayaan Gelap*) .¹⁹²

¹⁹¹ Anggoro, Firna Novi. “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh Ptun” 10, no. 4 (May 29, 2017): 647–670.

¹⁹² Purweheni, Unun, Prija Djatmika, and Istislam. “Enriching and/or Profitable Phrases in Criminal Actions of Corruption Related to Criminal Decisions of Corruption.” *SIASAT Journal* 8, no. 1 (December 28, 2022): 8–16.



Konseptualisasi *Unjust Enrichment* sebagai jangkar *mens rea* tujuan ini mengadopsi semangat internasional yang tertua dalam Pasal 28 *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Dalam model baru ini, indikator pengayaan yang tidak adil dibatasi secara rigid pada tiga klaster alat bukti manifes :

- a. Adanya aliran dana ilegal (*aliran keuangan gelap*) yang masuk ke rekening pribadi pejabat, keluarga, atau kroni hukumnya
- b. Adanya transaksi suap-menyuap (*quid pro quo*) atau *kickback* dari pihak ketiga yang diuntungkan oleh kebijakan
- c. Adanya benturan kepentingan nyata (*conflict of interest*) yang mempengaruhi korporasi di mana pejabat tersebut memiliki kepemilikan saham atau afiliasi ekonomi tersembunyi.¹⁹³

¹⁹³ Muzaki, Hanif. “Illicit Enrichment Dalam Tindak Pidana Korupsi” jurnal jurist -diction 4, no. 4 (July 1, 2021): 1431–1452.

Jika berdasarkan audit investigatif oleh lembaga berwenang dan penyidikan APH ketiga indikator materiil di atas tidak terbukti secara empiris, maka demi hukum, segala kerugian keuangan negara yang timbul dari keputusan atau tindakan pejabat tersebut wajib dideklarasikan sebagai kesalahan jabatan (*faute de service*).¹⁹⁴ Tindakan tersebut harus dibersihkan dari anasir kriminal. Terkait yuridisnya, penyelesaian atas kerugian tersebut mutlak dipindahkan dari hukuman pidana ke koridor hukum administrasi berdasarkan rezim Pasal 51 UU AP, yang menuntut pertanggungjawaban keperdataan/administratif jabatan melalui mekanisme pengembalian oleh instansi, bukan lewat penghukuman badan (*detensi*). Hal ini selaras dengan makna hakiki Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menuntut kepastian dan kenyataan kerugian negara (*kerugian aktual*) yang dilakukan oleh niat jahat koruptif nyata.¹⁹⁵

2. Pengklasifikasian Batas Administrasi Cacat Berdasarkan Jenis Wewenang

Kebaruan kedua dari model ini adalah melakukan kodifikasi batas cacat administrasi yang disesuaikan secara simetris dengan pembagian tipologi resmi dalam HAN, yaitu resmi atribusi, delegasi, dan mandat sebagaimana diatur dalam Bab V UU AP. Model ini menetapkan demarkasi spesifik pada masing-masing klaster untuk menghentikan pembedaan massal terhadap diskresi dan tindakan teknis aparatur negara.

a. Klaster Atribusi antara Batas Risiko Kebijakan Pejabat Utama

¹⁹⁴ Rahmayanti, and Fikri Hakim Hasibuan. "Proof Of Financial Loss State of Financial Audit Results Against Action Criminal Corruption" 2, no. 1 (February 26, 2024): 44–51.

¹⁹⁵ Fatkhurohman, Fatkhurohman, and Nalom Kurniawan. "Pergeseran Delik Korupsi Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016" 14, no. 1 (July 24, 2017): 1–21.

Wewenang atribusi yang dimiliki oleh pejabat utama (seperti Menteri berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, atau Kepala Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) membawa konsekuensi hak diskresi yang sangat luas demi mengatasi kemandekan pelayanan publik.¹⁹⁶ Model hukum baru ini menetapkan bahwa tindakan dalam klaster atribusi yang berupa:

- 1) Penerbitan disekremen darurat
- 2) Pelanggaran prosedur formil tata laksana pemerintahan (seperti ketiadaan rekomendasi teknis atau rapat koordinasi)
- 3) Kesalahan perhitungan terhadap dampak makro ekonomi dari suatu kebijakan publik (*error of judgement*)¹⁹⁷

Sesuai dengan batasan yang digariskan Pasal 24 UU AP, seluruh pejabat utama tersebut dapat membuktikan secara dokumentatif bahwa tindakannya diambil demi kepentingan umum dan tidak ada dampak terhadap kepentingan ekonomi pribadi, maka produk hukum yang dikeluarkannya (baik berupa *Regeling* maupun *Beschikking*) tidak boleh disentuh oleh instrumen pidana. Kebijakan yang salah (*kegagalan kebijakan*) tidak boleh diuji dengan kaca mata pembedaan, melainkan harus diuji melalui mekanisme hak angket legislatif, pengujian di PTUN, atau pengawasan politik rakyat.

¹⁹⁶ Nalle, Victor Imanuel W. "The Scope of Discretion in Government Administration Law: Constitutional or Unconstitutional?" *Hasanuddin Law Review* 4, no. 1 (April 7, 2018): 1–14.

¹⁹⁷ Putra, Hidayat Pratama. "New Paradigm Of Abuse Of Power On Discretion After Government Administration Act" 2, no. 1 (May 3, 2018).

b. Delegasi Klaster antara Batas Kelalaian Manajerial Penerima Wewenang

Pada klaster resmi delegasi, tanggung jawab dan tanggung jawab gugat beralih sepenuhnya dari *delegasi* ke *delegataris* berdasarkan Pasal 13 ayat (7) UU AP. Penerima utusan (seperti Direktur Jenderal di Kementerian atau Kepala Dinas di tingkat Daerah) umumnya bergerak di ranah sektor eksekusi. Model hukum baru ini menetapkan batas bahwa:

- 1) Kelalaian teknis dalam memverifikasi dokumen persyaratan perizinan;
- 2) Kelemahan fungsi pengawasan fungsional terhadap pemenuhan pihak swasta
- 3) Kesalahan penafsiran terhadap peraturan pelaksana yang multitafsir.¹⁹⁸

Dasar hukum eksekusinya terletak pada repositori Pasal 80 UU AP *junto* Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Tindakan *delegataris* yang lalai menilai validitas dokumen administratif tidak diperbolehkan mengkonversikan menjadi perbuatan melawan hukum pidana korupsi, kecuali jika APH mampu membuktikan adanya manipulasi data yang dilakukan secara sengaja dan aktif (*fraudulent misrepresentation*) oleh pejabat tersebut demi meloloskan kepentingan ilegal pihak ketiga dengan ketidakseimbangan materiil. Tanpa bukti konspirasi jahat tersebut, ketidakcermatan administratif adalah murni disfungsi birokrasi, bukan kejahatan korupsi pribadi.

c. Mandat Klaster antara Batas Perlindungan Ekskutif Bawahan

¹⁹⁸ Lihawa, L. D., Mawuntu, R Policies of Regional State Officials in Managing Non-Natural Disasters Covid 19 Based on Indonesian Regulations Relating to Criminal Acts of Corruption, *Journal of the Community Development in Asia*, January 20, 2024. DOI: 10.32535/jcda.v7i1.2563

Wewenang mandat menempatkan tanggung jawab hukum tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*) sesuai instruksi tegas Pasal 14 ayat (7) UU AP. Namun, dalam praktiknya, bawahan (*mandataris*) sering dijadikan tameng hukum ketika kebijakan atasan bermasalah. Model Demarkasi Terintegrasi merumuskan perlindungan absolut bagi *mandataris* melalui institusionalisasi alasan pembenaran jabatan yang diperketat.¹⁹⁹

Kesalahan pelaksanaan teknis oleh bawahan yang lahir akibat ketidakjelasan instruksi tertulis, kontradiksi nota dinas, atau ambiguitas perintah lisan dari atasan (*mandans*) harus dibebankan sepenuhnya pada pertanggungjawaban institusi (*tanggung jawab perusahaan* negara). Model ini menetapkan batas pidana yang sangat ketat bagi bawahan: pejabat *mandataris* hanya dapat ditarik ke ruang pidana pribadi jika ia terbukti secara nyata melakukan tindakan *Ultra Vires* (bertindak melampaui batas-batas perintah tertulis yang diberikan) atau melakukan *Exces de Pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan di luar penugasan) secara sengaja demi mendulang keuntungan materiil bagi dirinya sendiri. Selama bawahan bergerak dalam batas *checklist* instruksi tertulis sang atasan, maka Pasal 51 ayat (1) KUHP (atau Pasal 32 UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional) harus diterapkan secara imperatif oleh hakim untuk melepaskan bawahan dari segala tuntutan pidana.²⁰⁰

¹⁹⁹ Zamakhsyari, A. F., Utama, M. A. R., Sulistyanti, J. S., Baharudinsyah, R. G., & Nabilla, S. (2020). *State Authority and Legal Action: How to Prevent the State Misconduct?* 6(2), 198–198.

²⁰⁰ Tjandra, W. R., Shifting Corruption Prevention to Corruption Protection through Government Policy in Indonesia?, *Journal of Law and Sustainable Development*, April 17, 2024

3. Institusionalisasi *Prejudicieel Geschil* secara Imperatif (Filter Hukum Administrasi)

Sebagai pilar penegak dari kedua parameter di atas, model hukum baru ini menawarkan sebuah prosedur yang inovatif (*procedural novelty*) dalam bentuk Institusionalisasi *Prejudicieel Geschil* secara Imperatif . Saat ini, Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang memiliki kelemahan yang melekat: pengujian ke PTUN bersifat opsional dan hanya dapat dikeluarkan oleh pejabat setelah adanya hasil pengawasan APIP, namun tidak memiliki daya paksa (*coercive power*) untuk menghentikan proses penyidikan hukuman yang sedang berjalan secara paralel oleh APH.²⁰¹

Model Demarkasi Terintegrasi mengusulkan rencana Amandemen terhadap Perma Nomor 4 Tahun 2015 (atau pembentukan Perma Baru tentang Penyelesaian Sengketa Kewenangan Administrasi-Pidana) untuk menciptakan sebuah Filter Hukum Administrasi yang Bersifat Mutlak . Struktur mekanisme filter imperatif ini diformulasikan sebagai berikut :

a. Kewajiban Menunda (*Wajib Penundaan Proses*)

Ketika APH (Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan, atau Kepolisian) menerima laporan dugaan tindak pidana korupsi yang objeknya bersumber dari keputusan administrasi atau diskresi pejabat, Perma Amandemen

²⁰¹ ahman, W M Amir Asyraf W. "Prevention of the Corruption Crime through Administrative Enforcement Mechanism against Abuse of Authority." *Journal of Law and Legal Reform* 5, no. 4 (December 15, 2024).

mewajibkan APH secara hukum untuk menolak atau menunda (*hold*) seluruh proses penyelidikan dan penyelidikan *pro-justitia* . APH dilarang melakukan panggilan, pemeriksaan saksi birokrasi, atau penyertaan aset pada tahap awal ini.

b. Aktivasi Jalur Dua Pintu (*Dual-Gate Filter System*)

Masa kecelakaan investigasi kriminal ini berguna untuk mengaktifkan pemeriksaan filter dua pintu secara paralel:

1) Pintu Intern (APIP)

Pemeriksaan komprehensif oleh APIP untuk menilai ada tidaknya pencegahan izin secara administratif serta pemanfaatan masa pemulihan pengembalian kerugian negara selama 60 hari penuh sesuai amanat Pasal 20 UU AP.

2) Pintu Ekstern (PTUN)

Pengujian keabsahan unsur menyalahgunakan izin melalui lembaga peradilan tata usaha negara berdasarkan kompetensi absolut yang diberikan oleh Pasal 21 UU AP.

c. Deklarasi Hukum sebagai Syarat Kelayakan (*Pre-requisite Jurisdictional Link*)

Proses hukum pidana korupsi (Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK) baru memiliki legalitas formal untuk dibuka kembali apabila telah terbit putusan hukum berkekuatan tetap (*inkracht van gewijsde*) dari PTUN, atau Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) dari APIP yang mendeklarasikan secara bahwa

tindakan pejabat yang terkait murni mengandung unsur pribadi (*faute personnelle*) yang tidak dapat ditoleransi oleh hukum administrasi.

Institusionalisasi ini secara dogmatika menghidupkan kembali doktrin *prejudicieel geschil* yang bersumber dari asas *Reglement op de Rechterlijke Organisatie* (RO) serta Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 1956 jo. SEMA Nomor 4 Tahun 1980 tentang Perkara Pradajisial. Dengan menempatkan penempatan administrasi sebagai pintu gerbang pertama, model ini merestorasi fungsi Hukum Pidana ke khitahnya sebagai obat terakhir (*ultimum remedium*). Hal ini sekaligus menjadi jaminan bagi aparatur negara agar dapat mengeksekusi pembangunan nasional secara progresif tanpa dipengaruhi oleh tindakan kriminalisasi kebijakan yang sewenang-wenang.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konstruksi Yuridis Peralihan Tanggung Jawab dalam Wewenang Atribusi, Delegasi, dan Mandat Konstruksi yuridis mengenai peralihan tanggung jawab hukum (*legal liability*) menentukan presisi penetapan subjek hukum dan tanggung gugatnya. Atribusi melekatkan tanggung jawab (*verantwoordelijkheid*) penuh pada pejabat atributaris (seperti diuji pada Kasus Impor Gula); delegasi memindahkan tanggung gugat (*shifting of liability*) secara utuh kepada *delegataris* (seperti pada Kasus Ekspor CPO); sedangkan mandat tidak memindahkan tanggung jawab dari *mandans* kecuali *mandataris* terbukti bertindak melampaui wewenang (*ultra vires*). Kebaharuan (*novelty*) penelitian ini terletak pada rekonstruksi kerangka penetapan subjek hukum berbasis tipologi wewenang secara rigid guna mencegah kesalahan penentuan subjek (*error in persona*) serta menghentikan pengambilalihan tanggung jawab secara tidak sah (*usurpasi*) oleh penegak hukum maupun atasan birokrasi.
2. Konstruksi Hukum emarkasi antara kesalahan jabatan (*faute de service*) dan kesalahan pribadi (*faute personnelle*) berniat jahat (*mens rea*) harus ditarik secara tegas antara ranah administrasi dan pidana korupsi. Sebagaimana ditegaskan dalam Yurisprudensi SKL BLBI (Putusan MA No. 1555 K/Pid.Sus/2019) serta Kasus Investasi BUMN (LNG Pertamina) dan Tata Niaga Timah, kegagalan kebijakan (*policy failure*) dan kerugian bisnis tidak boleh dikriminalisasi, melainkan dilindungi doktrin *Business/Government Judgment Rule*. Kebaharuan utama (*novelty*) tesis ini adalah gagasan "Model Demarkasi

Terintegrasi", yang mengombinasikan "Uji Mens Rea Objektif" (keharusan pembuktian *unjust enrichment* seperti suap/aliran dana ilegal) dengan Institusionalisasi *Prejudicieel Geschil* secara Imperatif. Melalui model ini, pemeriksaan APIP dan PTUN selama 60 hari (selaras Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016) dijadikan filter wajib sebelum penyidikan pidana dimulai guna menanggulangi maraknya fenomena *defensive administration*. Sebaliknya, perbuatan pejabat menyeberangi garis demarkasi menjadi tindak pidana korupsi (*faute personnelle*) seketika ditemukan *mens rea* yang bermanifestasi dalam indikator materiil *unjust enrichment* (seperti aliran dana ilegal, suap, atau konflik kepentingan), yang seketika menggugurkan perisai perlindungan jabatan dan mengalihkan tanggung jawab hukum sepenuhnya ke pundak pribadi pejabat secara pidana.

B. Saran

1. Kepada Kepada Pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden), disarankan merevisi dan mengharmonisasi UU AP dan UU PTPK untuk melembagakan *prejudicieel geschil* sebagai filter awal wajib sebelum proses pidana, serta mengodifikasi doktrin *Government Judgment Rule* (GJR) guna melindungi diskresi birokrasi yang beriktikad baik.
2. Kepada Aparat Penegak Hukum (Kejaksaan, Kepolisian, KPK) dan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP): Direkomendasikan untuk menginstitusikan *Dual-Gate Filter System* (Sistem Penyaringan Dua Pintu) secara konsisten melalui penguatan regulasi bersama yang bersifat mengikat secara eksternal. Aparat Penegak Hukum wajib menahan diri dan mendahulukan pintu

pemeriksaan administratif oleh APIP guna menguji ada atau tidaknya unsur *mens rea* yang mewujud dalam bentuk pengayaan gelap (*unjust enrichment*) personal. Penegakan hukum harus secara jeli memisahkan kesalahan jabatan (*faute de service*) yang wajib diselesaikan lewat jalur administratif-restoratif, serta memposisikan hukum pidana murni sebagai *ultimum remedium* (upaya terakhir) hanya ketika perbuatan pejabat tersebut telah terbukti secara materiil menyeberangi garis demarkasi menjadi kesalahan pribadi (*faute personnelle*).

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Ahmad Zainal. "Peran Delegasi Wewenang dalam Menjawab Tantangan Negara Kesejahteraan." *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 9, No. 1, 2023.
- Achjani Zulfa, Eva. *Keadilan Restoratif di Indonesia: Studi tentang Kemungkinan Penerapannya dalam Penegakan Hukum Pidana*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- Adji, Indriyanto Seno. *Korupsi dan Penegakan Hukum: Perjuangan Tanpa Batas*. Jakarta: Diadit Media, 2011.
- _____. *Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta: Diadit Media, 2009.
- _____. *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Jakarta: Diadit Media, 2009.
- Aji, Atqo Darmawan. "Analisis Yuridis Hukum Pidana dan Hukum Administrasi dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies." *Lex Renaissance*, Vol. 9, No. 2, 2024.
- Ali, Mahrus. "Konstruksi Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 3, 2018.
- Anam Pratama, Ihza Adzkal. "Ketika Penguasa Melanggar Hukum: Analisis Perbuatan Melawan Hukum dalam Administrasi Negara." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 12, No. 2.C, 2026.
- Arif, Barda Nawawi. *Pengantar Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Citra Media, 2012.

- Arifin Mochtar, Zainal. "Korupsi dan Absennya Koordinasi APIP-APH." *Harian Kompas*, November 2024.
- Ashfiya, Dzikry Gaosul. "Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya pada Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Peratun*, Vol. 6, No. 1, 2023.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- _____. *Hukum Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Perkara Tata Niaga Komoditas Timah*. Jakarta: Deputi Bidang Investigasi BPKP, 2024.
- Bagir Manan. *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2010.
- Bovens, Mark. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Chazawi, Adami. *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

- Djatmiati, Tatiek Sri. "Faute Personelle dan Faute de Service dalam Tanggung Gugat Negara." Dalam Bunga Rampai Hukum Administrasi Negara. Surabaya: Universitas Bhayangkara, 2020.
- Efendi, A'an, dan Sudarsono. "Tindakan Ultra Vires Organ Pemerintahan dan Konsekuensi Hukumnya." Masalah-Masalah Hukum, Vol. 53, No. 2, 2024.
- Fachruddin, Irfan. Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah. Bandung: Alumni, 2004.
- Fatmawati. "Tanggung Jawab Hukum dalam Pelimpahan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 25, No. 2, 2018.
- Fathudin. "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)." Jurnal Cita Hukum, Vol. 2, No. 1, 2014.
- Hadjon, Philipus M. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- _____. "Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)." Yuridika, Vol. 12, No. 1, 1997.
- _____. "Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." Makalah Seminar Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015.
- Hadjon, Philipus M., dkk. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.

_____. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

Hamidi, Jazim. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB): Teori dan Praktik dalam Peradilan Administrasi. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011.

_____. “Diskresi dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) dalam Administrasi Negara.” Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 22, No. 1, 2015.

Hiariej, Eddy O.S. Prinsip-Prinsip Hukum Pidana. Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.

Huda, Chairul. Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006.

Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

_____. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

Isra, Saldi. Hukum Tata Usaha Negara Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Juliani, Henny. “Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara.” Administrative Law and Governance Journal, Vol. 3, No. 1, 2020.

Khairandy, Ridwan. “Pemisahan Tanggung Jawab Hukum dan Karakteristik Wewenang Delegasi Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.” Jurnal Hukum Tata Negara, Vol. 15, No. 2, 2018.

- Kumalaningdyah, Nur. "Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan dengan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26, No. 3, 2019.
- Laica Marzuki. "Kebijakan (Freies Ermessen) dan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 4, 2012.
- Lukman, Marcus. Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan. Bandung: Alumni, 1996.
- Marbun, S.F. Peradilan Tata Usaha Negara. Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Marbun, S.F., dan Moh. Mahfud MD. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana, 2017.
- Mertokusumo, Sudikno. Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.
- Minarno, Nur Basuki. Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Negara. Surabaya: LaksBang Mediatama, 2009.
- Mulyadi, Lilik. Tindak Pidana Korupsi di Indonesia: Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya. Bandung: Alumni, 2007.
- Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Simatupang, Dian Puji N. Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintahan. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

- Simanjuntak, Enrico. “Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 7, No. 2, 2018.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.
- _____. *Hukum Administrasi Negara: Teori dan Praktik Peradilan Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Yusril Ihza Mahendra. “Disharmoni Penegakan Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Negara: Konflik Kewenangan BPK, BPKP, dan Penegak Hukum.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, 2013.
- Zain, Zairin. *Hukum Administrasi Negara: Teori dan Praktik dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.