

Patologi Birokrasi dalam Pusaran Nepotisme: Telaah Kritis Misbruik van Recht, Misbruik van Macht, dan Detournement de Pouvoir

Praktik penyalahgunaan wewenang dan manipulasi diskresi oleh pegawai negeri untuk kepentingan nepotisme adalah pengkhianatan terhadap etika dan hukum administrasi. Tindakan ini langsung merusak prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Makalah ini membahas kasus seorang Kepala Dinas yang menerbitkan izin kawasan wisata untuk perusahaan kerabatnya. Ia memanipulasi prosedur administratif, mengabaikan kajian lingkungan, dan menghindari konsultasi publik. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan tinjauan pustaka, tindakan ini dianalisis melalui sudut pandang hukum administrasi dan etika pemerintahan. Hasil analisis menunjukkan bahwa tindakan tersebut adalah contoh nyata dari patologi birokrasi yang termasuk dalam kategori misbruik van recht, didorong oleh niat misbruik van macht, dan menyebabkan detournement de pouvoir. Rekomendasi yang diberikan mencakup penegakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), manajemen konflik kepentingan, serta penguatan pengawasan yudisial.

Kata Kunci: Patologi Birokrasi, Nepotisme, Misbruik van Recht, Misbruik van Macht, Detournement de Pouvoir.

1. Latar Belakang

Eksistensi birokrasi sebenarnya lahir untuk melayani masyarakat dan menjaga kepentingan publik. Namun, kenyataan dalam tata kelola pemerintahan sering kali dipenuhi oleh berbagai masalah birokrasi. Di sini, aparat negara menggunakan wewenangnya untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Praktik buruk ini semakin menguat dalam iklim desentralisasi dan politik lokal. Para birokrat tidak lagi netral; mereka terlibat dalam patronase untuk mengamankan karier dan mengejar promosi melalui sistem balas budi. Fenomena ini semakin parah karena birokrasi memonopoli struktur otoritas, informasi, dan anggaran. Akibatnya, mereka menjadi kekuatan politik utama yang sulit dikendalikan.

Di tengah besarnya kekuasaan yang dimiliki pejabat publik, potensi penyimpangan menjadi sangat besar jika tidak dilindungi oleh moralitas dan etika pemerintahan. Makalah ini membahas sebuah kasus fiktif namun penting dan relevan dengan realitas sosial yang terjadi di mana seorang Kepala Dinas menggunakan diskresi jabatannya untuk mempercepat izin pembangunan kawasan wisata bagi

perusahaan milik kerabatnya. Secara prosedural, izin tersebut tampak memenuhi syarat administratif. Namun, secara substansial, Kepala Dinas tersebut mengabaikan kajian lingkungan yang belum selesai. Ia juga menghindari konsultasi publik yang menolak proyek tersebut karena ancaman kerusakan sumber air. Selain itu, ia terbukti memiliki konflik kepentingan. Keputusan ini akhirnya dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara karena melanggar asas pemerintahan yang baik.

2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana tindakan Kepala Dinas tersebut dianalisis dan dikategorikan ke dalam konsep *misbruik van recht*, *misbruik van macht*, dan *detournement de pouvoir*?
- b. Apa langkah pencegahan strategis yang dapat dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan wewenang serupa di masa depan?

3. Pembahasan

3.1 Patologi Birokrasi dan Nepotisme

Patologi birokrasi adalah penyimpangan perilaku pegawai negeri yang membuat birokrasi jauh dari tujuannya untuk melayani masyarakat. Salah satu bentuk patologi yang paling merusak adalah nepotisme. Nepotisme didefinisikan sebagai penggunaan jabatan untuk memberikan pekerjaan, fasilitas, atau kesempatan kepada keluarga dan kerabat dekat pejabat. Hal ini mengabaikan prinsip rasionalitas dan meritokrasi. Praktik nepotisme menciptakan ketidakadilan karena mengorbankan kepentingan masyarakat demi keuntungan para kroni.

3.2 Konsep Penyalahgunaan dalam Hukum Administrasi

Untuk menilai cacat etika dan hukum suatu keputusan administrasi, ada tiga konsep utama yang saling terkait:

- **Misbruik van Recht (Penyalahgunaan Hak):** Ini merujuk pada situasi di mana seseorang menggunakan hak atau kewenangannya secara formal sesuai aturan. Namun, tindakan ini dilakukan dengan niat buruk yang bertentangan dengan tujuan hukum, dan merugikan pihak lain (Księżak & Wojtczak, 2023).
- **Misbruik van Macht (Penyalahgunaan Kekuasaan):** Ini adalah bentuk eksploitasi kekuasaan yang memanfaatkan ketidakseimbangan antara pemegang otoritas dan masyarakat. Tujuannya adalah untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok (Pardo, 2017).

- **Detournement de Pouvoir (Penyimpangan Wewenang):** Dalam hukum administrasi, konsep ini terjadi ketika wewenang publik yang sah digunakan untuk tujuan yang berbeda dari maksud hukum yang memberikan wewenang tersebut (Baihaki, 2023).

Berdasarkan fakta-fakta dalam kasus fiktif penerbitan izin kawasan wisata, tindakan Kepala Dinas menunjukkan adanya penyimpangan serius dalam penggunaan kekuasaan administratif. Tindakan ini tidak hanya bisa disebut sebagai pelanggaran etika pemerintahan. Tindakan tersebut mengandung tiga bentuk pelanggaran hukum administrasi sekaligus, yaitu *misbruik van recht* atau penyalahgunaan hak, *misbruik van macht* atau penyalahgunaan kekuasaan, dan *detournement de pouvoir* atau penyimpangan wewenang. Ketiganya menunjukkan bahwa kewenangan yang secara resmi melekat pada jabatan Kepala Dinas telah digunakan tidak sesuai dengan tujuan hukum, tidak sesuai dengan kepentingan publik, dan bertentangan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Pertama, tindakan Kepala Dinas dapat dikategorikan sebagai *misbruik van recht* atau penyalahgunaan hak. Książak dan Wojtczak (2023) menjelaskan bahwa *misbruik van recht* memiliki dua elemen utama, yaitu elemen objektif dan elemen subjektif. Elemen objektif terlihat ketika suatu tindakan secara formal tampak sah, seolah-olah memenuhi prosedur hukum atau administratif yang berlaku. Dalam kasus ini, penerbitan izin kawasan wisata dirancang agar terlihat memenuhi persyaratan administratif. Dengan kata lain, Kepala Dinas menggunakan tampilan legal-formal sebagai pelindung terhadap tindakan yang sebenarnya bermasalah. Ia berlindung di balik kelengkapan administrasi, padahal proses yang mendasarinya tidak mencerminkan kehati-hatian, kecermatan, dan fokus pada kepentingan publik.

Elemen subjektif dalam *misbruik van recht* terlihat dari adanya itikad buruk yang tersembunyi. Kepala Dinas tidak menggunakan hak diskresinya untuk mengatasi kebuntuan administratif secara objektif. Sebaliknya, ia memaksakannya untuk menutupi kajian kelayakan lingkungan atau AMDAL yang belum selesai. Keadaan ini semakin serius karena penerbitan izin bisa merusak sumber air warga. Dengan demikian, hak diskresi yang seharusnya digunakan untuk mempercepat pelayanan publik justru dimanipulasi demi kepentingan kerabat. Tindakan ini menunjukkan adanya penyalahgunaan hak, karena kewenangan yang terlihat sah secara formal digunakan untuk membenarkan tindakan yang cacat dari segi moral, ekologis, dan administratif.

Kedua, tindakan Kepala Dinas juga mengandung unsur misbruik van macht atau penyalahgunaan kekuasaan. Inti dari misbruik van macht adalah penggunaan kekuasaan jabatan untuk tujuan yang menyimpang, terutama ketika pejabat memanfaatkan posisi dominannya untuk kepentingan pribadi, kelompok, keluarga, atau kroninya. Dalam konteks ini, motif nepotisme menjadi sangat jelas. Mengacu pada Pardo (2017), penyalahgunaan kekuasaan bisa terjadi ketika ada eksploitasi asimetri kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Kepala Dinas, sebagai pejabat berwenang, berada dalam posisi yang jauh lebih kuat dibandingkan masyarakat terdampak, staf teknis, atau pihak-pihak yang seharusnya dilibatkan dalam proses konsultasi publik.

Penyalahgunaan kekuasaan tersebut terlihat dari tindakan Kepala Dinas yang mengeksploitasi otoritasnya untuk membungkam suara masyarakat. Proses konsultasi publik, yang seharusnya menjadi ruang partisipasi warga, justru dihindari atau dilewati. Tindakan bypass terhadap konsultasi publik menunjukkan pola pengambilan keputusan yang otoriter, tertutup, dan tidak akuntabel. Kepala Dinas tidak hanya menggunakan kewenangannya untuk mempercepat penerbitan izin, tetapi juga memaksakan kehendak jabatan demi menguntungkan perusahaan milik kerabatnya. Akibatnya, hak ekologis masyarakat sekitar dikorbankan, sementara kewenangan publik berubah menjadi alat untuk memperkaya jaringan pribadi.

Ketiga, tindakan tersebut mencapai kategori paling serius, yaitu *detournement de pouvoir* atau penyimpangan wewenang. Dalam hukum administrasi, kewenangan diberikan kepada pejabat publik bukan untuk kepentingan pribadi, tetapi untuk mencapai tujuan tertentu yang sudah ditetapkan oleh hukum. Diskresi, misalnya, diberikan agar pejabat bisa mengatasi kebuntuan administratif, mempercepat pelayanan publik, dan melindungi kepentingan umum dalam situasi yang belum sepenuhnya diatur oleh peraturan. Dengan demikian, diskresi harus berada dalam batasan tujuan hukum, kepentingan publik, kecermatan, proporsionalitas, dan prinsip pemerintahan yang baik.

Dalam kasus ini, Kepala Dinas telah menyimpangkan tujuan kewenangan tersebut. Diskresi tidak digunakan untuk melindungi masyarakat atau menjamin kelayakan lingkungan, melainkan diarahkan untuk memenuhi kepentingan bisnis pribadi atau kroni. Di sinilah letak *detournement de pouvoir*: kewenangan yang secara hukum diberikan untuk tujuan publik digunakan untuk tujuan pribadi. Penyimpangan ini bersifat baik prosedural maupun substansial karena orientasi dasar kewenangan telah berubah. Keputusan Hakim PTUN yang membatalkan izin tersebut karena bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik memperkuat penilaian bahwa

keputusan itu mengandung cacat substansi. Putusan ini menjadi justifikasi yudisial bahwa wewenang Kepala Dinas telah dialihkan secara ilegal dari tujuan hukum yang seharusnya (Baihaki, 2023).

Untuk mencegah penyalahgunaan wewenang serupa, dibutuhkan pendekatan yang tidak hanya legal-formal tetapi juga sistemik dan kultural. Penyalahgunaan wewenang tidak hanya muncul dari lemahnya aturan, tetapi juga karena lemahnya pengawasan, proses pengambilan keputusan yang tertutup, rendahnya integritas pejabat, dan tidak efektifnya mekanisme koreksi internal. Langkah pencegahan harus mengarah pada penguatan norma hukum administrasi, perbaikan tata kelola birokrasi, pengendalian konflik kepentingan, transparansi digital, dan perlindungan terhadap pelapor pelanggaran.

Langkah pertama adalah memperketat pengawasan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau AAUPB. Diskresi tidak boleh dianggap sebagai ruang bebas bagi pejabat untuk bertindak sesuai kehendak pribadi. Setiap keputusan diskresioner harus diuji melalui prinsip kehati-hatian, keterbukaan, kepentingan umum, proporsionalitas, tidak menyalahgunakan kekuasaan, dan keadilan. Dalam kasus penerbitan izin kawasan wisata, asas kehati-hatian mengharuskan pejabat tidak menerbitkan izin sebelum AMDAL selesai dan dinyatakan layak. Sementara itu, asas fair play menuntut adanya konsultasi publik, perlakuan tidak diskriminatif, dan kesempatan bagi masyarakat terdampak untuk menyampaikan keberatan. Jika AAUPB diterapkan secara ketat, ruang untuk memanipulasi prosedur administratif dapat diperkecil.

Langkah kedua adalah memperkuat manajemen konflik kepentingan. Pejabat publik yang mengambil keputusan terkait keluarga, kerabat, afiliasi bisnis, atau pihak yang memiliki hubungan pribadi wajib mendeklarasikan konflik kepentingan. Deklarasi ini tidak boleh hanya bersifat administratif, tetapi juga harus memiliki konsekuensi hukum dan organisatoris. Dalam situasi konflik kepentingan, pejabat tersebut seharusnya tidak lagi terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Kewenangan itu perlu dialihkan atau ditangani oleh pihak yang netral, baik atasan langsung, tim independen, atau lembaga teknis yang tidak memiliki keterkaitan dengan pemohon izin. Mekanisme ini penting untuk memutus rantai nepotisme dan transaksi informal dalam birokrasi.

Langkah ketiga adalah membangun transparansi digital dan memperluas keterlibatan publik. Sistem perizinan harus didigitalisasi melalui tata kelola berbasis e-government agar setiap tahapan penerbitan izin dapat dilacak, dipantau, dan

diaudit. Digitalisasi tidak hanya memindahkan berkas kertas ke aplikasi, tetapi juga harus menciptakan jejak administrasi yang transparan, akuntabel, dan sulit untuk dimanipulasi. Persyaratan teknis seperti AMDAL, rekomendasi dinas terkait, hasil konsultasi publik, dan status verifikasi dokumen harus dapat dipantau secara terbuka. Dalam sistem yang baik, tahapan tertentu seharusnya terkunci secara otomatis apabila persyaratan substantif belum terpenuhi. Dengan begitu, pejabat tidak dapat melompati proses penting hanya karena memiliki otoritas.

Langkah keempat adalah mengoptimalkan sistem pelaporan dan memperkuat kontrol yudisial. Sebagaimana disorot oleh Baihaki (2023), itikad buruk dalam penyalahgunaan wewenang sering kali sulit dibuktikan karena tersembunyi di balik dokumen administratif yang terlihat sah. Oleh karena itu, keberanian lembaga peradilan, khususnya PTUN, menjadi sangat penting untuk menguji legalitas keputusan pejabat administratif. Di sisi lain, pengawasan internal juga perlu diperkuat melalui sistem pelaporan pelanggaran yang aman, rahasia, dan melindungi pelapor. Staf yang menyaksikan adanya manipulasi dokumen, tekanan dalam proses AMDAL, atau pengondisian izin harus memiliki saluran untuk melapor tanpa takut dimutasi, dipecat, dikucilkan, atau mendapatkan tekanan dari atasan.

Dengan demikian, kasus penerbitan izin kawasan wisata oleh Kepala Dinas menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam birokrasi dapat muncul dalam bentuk yang tampak legal, tetapi sebenarnya menyimpang dari tujuan hukum. Misbruik van recht terlihat dalam penggunaan hak diskresi yang secara formal tampak sah tetapi disertai itikad buruk. Misbruik van macht terlihat dalam eksploitasi kekuasaan jabatan untuk kepentingan nepotistik. Sementara itu, detournement de pouvoir terlihat dalam penggunaan kewenangan publik untuk melayani kepentingan pribadi. Oleh karena itu, pencegahan penyalahgunaan wewenang harus dilakukan dengan memperkuat AAUPB, manajemen konflik kepentingan, transparansi digital, partisipasi publik, perlindungan pelapor, dan kontrol yudisial yang efektif.

4. Kesimpulan

Kasus penerbitan izin kawasan wisata yang dilakukan oleh Kepala Dinas kepada perusahaan kerabatnya dengan memanipulasi prosedur adalah contoh jelas runtuhnya etika pemerintahan. Secara kritis, tindakan ini memenuhi unsur penyalahgunaan hak (legalitas administratif yang dimanipulasi dengan sadar), yang didasari oleh penyalahgunaan kekuasaan (arogansi kekuasaan demi nepotisme yang mengorbankan suara rakyat). Tindakan ini berakhir secara hukum sebagai penyimpangan kekuasaan (wewenang publik yang dialihkan demi kepentingan bisnis

pribadi). Kasus ini menunjukkan bahwa hukum tanpa moralitas hanya menghasilkan rekayasa birokrasi. Oleh karena itu, pengawasan sistemik melalui penegakan prinsip administrasi yang baik, transparansi publik, dan pengelolaan konflik kepentingan yang jelas menjadi syarat mutlak untuk menyelamatkan pemerintahan yang baik dari masalah dalam birokrasi.

Referensi :

1. Baihaki, Muhammad Reza. 2023. "Assessment of Elements of Abuse of Authority (Detournement De Pouvoir) Based on the Decision of the Constitutional Court: Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Detournement De Pouvoir) Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi* 20 (1):100-122. <https://doi.org/10.31078/jk2016>
2. Księżak, P., Wojtczak, S. (2023). Abuse of Right. In: *Toward a Conceptual Network for the Private Law of Artificial Intelligence. Law, Governance and Technology Series()*, vol 51. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-19447-4_10
3. Pardo, I. (2017). Introduction: Corruption, morality and the law. In *Between morality and the law: Corruption, anthropology and comparative society* (pp. 1–18). Taylor & Francis.