

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Cita Negara Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Implikasi dari adanya cita negara adalah penyelenggaraan negara baik dari aspek politik, ekonomi, sosial, maupun budaya yang diupayakan untuk mewujudkan cita negara tersebut. Untuk mewujudkan cita negara, penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah yang berdaulat haruslah berdasar kepada Pancasila¹ sebagai dasar negara.

Pemerintah yang berdaulat sebagai salah satu unsur negara² diselenggarakan dalam konsep Indonesia sebagai negara hukum³. Artinya, pemerintah dalam menjalankan kewenangannya mengatur pemerintahan didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan yang mengikatnya karena kewenangan merupakan kekuasaan yang mempunyai peranan yang dapat menentukan nasib berjuta-juta umat manusia.

Sebagai upaya untuk mensejahterakan rakyatnya, pemerintah dengan birokrasinya menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Kekuasaan dalam negara modern sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat, sejatinya merupakan amanah rakyat kepada pemegang kekuasaan negara

¹Khaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila-Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Paradigma, 2013, hlm. 50.

²Abu Daud Busroh, *Ilmu negara*, Jakarta, PT Bumi Aksara, 2001, hlm. 82.

³Pasal 1 ayat (3) UUD'45 yang berbunyi *Indonesia adalah negara hukum*

untuk dilaksanakan sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.⁴ Namun, dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan dan penyelewengan yang rawan akan terjadinya Korupsi.

Tindak Pidana Korupsi merupakan isu hukum (*legal issue*) yang menarik untuk dibicarakan pada saat ini, sebab korupsi tidak hanya merugikan perekonomian Negara, tetapi juga sudah merupakan isu global yang melanda seluruh penjuru dunia, tidak terkecuali Indonesia. Tindak pidana korupsi terus tumbuh dan berkembang, baik kualitas maupun kuantitasnya dengan berbagai modus operandinya. Seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dicapai umat manusia. Saat ini tindak pidana korupsi teindikasi telah memasuki semua lembaga penyelenggara Negara, baik eksekutif, legeslatif, maupun yudikatif, dan berada pada semua tingkatan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Menyadari dampak buruk yang ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi, bagi kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara, negara-negara di seluruh dunia bertekad memberantas korupsi, mencegah korupsi, dan menanggulangi korupsi. Namun, ironisnya justru tindak pidana korupsi terus tumbuh merajalela di hampir setiap Negara, termasuk Indonesia. Tindak pidana korupsi justru berkembang pesat seolah tidak lekang dimakan zaman, dan bahkan tetap tumbuh subur, khususnya di Indonesia.⁵

⁴ Artidjo Alkostar, 2008, *Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen*, Jurnal Hukum, Volume 15, hlm. 3.

⁵ Prayitno Iman Santosa, *PertanggungJawaban Tindak Pidana Korupsi*, P.T. Alumni, Bandung, 2015, hlm. 1.

“*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”, hal inilah yang diutarakan oleh sejarawan Inggris, Lord Acton. Semakin besar kekuasaan dan kewenangan seseorang, semakin besar pula potensi melakukan korupsi. Menurut Hunting⁶, kesempatan politik yang melebihi kesempatan ekonomi menjadikan individu untuk menggunakan kekuasaannya guna memperkaya diri sendiri, sedangkan jika kesempatan ekonomi melebihi kesempatan politik menjadikan individu untuk menggunakan kekayaannya guna membeli kekuasaan politik. Itu artinya, seperti yang dikatakan oleh James C. Scott⁷ bahwa korupsi berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki.

Korupsi yang seringkali berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat selanjutnya menjadi bahan hukum yang mendasari peraturan perundang-undangan terkait pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengatur sebagai berikut⁸:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)

⁶ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm. 72.

⁷*ibid*

⁸Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, seringkali ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan” yang diikuti dengan unsur “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktivitasnya, pejabat tersebut tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Seringkali pula ditemukan unsur “merugikan keuangan negara” yang dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran. Suatu pemikiran yang terbalik. Unsur “merugikan keuangan negara” merupakan akibat adanya pelanggaran hukum yang dilakukan seorang pejabat. Seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan negara” jika pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai hukum yang berlaku.⁹

Mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan wewenang tidak ada keterangan lebih lanjut dalam undang-undang. Kewenangan hanyalah dimiliki oleh subyek hukum orang pribadi dan tidak ada untuk badan atau korporasi. Kewenangan erat hubungannya dengan jabatan atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang, berarti secara terselubung subyek hukum orang ini tidak berlaku untuk semua orang, tetapi hanya berlaku

⁹Ridwan H. R, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 376.

bagi orang yang memiliki¹⁰ jabatan atau kedudukan tertentu atau orang yang memiliki kualitas pribadi tertentu.

Perbuatan menyalahgunakan wewenang terjadi, apabila seseorang memiliki kewenangan berdasarkan ketentuan atau kebiasaan umum yang berlaku yang melekat pada suatu kedudukan/jabatan yang dipangkunya digunakan secara salah/menyimpang/bertentangan dengan maksud dan tujuan dari diberikannya kewenangan dari kedudukan atau jabatan tersebut.¹¹

Indriyanto Seno Adji dalam keterangan ahli di tingkat penyidikan kasus sangkaan korupsi Bibit Slamet Riyanto dan Chandra M. Hamzah berpendapat, bahwa menyalahgunakan kewenangan diartikan sedemikian rupa yaitu :

1. Memiliki kewenangan, tetapi menggunakan kewenangnya lain daripada kewenangan yang ada.
2. Tidak memiliki kewenangan, tetapi melakukan tindakan –tindakan seolah-olah memiliki kewenangan
3. Melakukan perbuatan atau tindakan dengan menyalahgunakan prosedur untuk mencapai tujuan tertentu.¹²

Tumpang tindih peraturan perundang-undangan di bidang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), merupakan salah satu hambatan utamanya. Padahal pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tahapan pertama dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “penal”, yang perannya tidak kalah penting dengan

¹⁰Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia (Edisi Revisi)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 60.

¹¹*ibid.* hlm. 61.

¹²OC Kaligis, *Korupsi bibit & Chandra*, Indonesia Againts InJustice, Jakarta, 2010 hlm. 428.

tugas aparat penegak hukum/penerap hukum.¹³ Kebijakan legislatif merupakan tahap awal yang paling strategis dari keseluruhan dimensi dari tahap fungsionalisasi/operasionalisasi/konkretisasi hukum pidana dan merupakan fundamen aplikasi dan tahap eksekusi.¹⁴ Kesalahan atau kelemahan dalam pembuatan kebijakan legislasimerupakan kesalahan strategis yang dapat menghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusinya.¹⁵

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), yaitu Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 yang mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan serta pemberian kewenangan kepada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan Peradilan TUN (Peradilan Administrasi) untuk melakukan pengawasan dan pengujian mengenai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Sementara, sebelumnya telah ada ketentuan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 (UU Pemberantasan Tipikor) jo. Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU Pengadilan Tipikor), yang salah satu unsurnya mengatur Tipikor karena menyalahgunakan

¹³Mahmud Mulyadi, 2012, *Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Criminal Policy (Corruption Reduction In Criminal Policy Perspective)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 8, No. 2.

¹⁴Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Pidana Dalam Perspektif Teoritis dan Praktik Peradilan*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm. 88.

¹⁵Chaerudin, dkk., *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi, Cetakan Ke-2*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 88.

kewenangan, dimana kompetensi absolut untuk memeriksa masalah tersebut diberikan kepada Pengadilan Tipikor.

Permasalahannya adalah manakala aparaturnegara melakukan perbuatan yang dinilai menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum, artinya mana yang akan dijadikan ujian bagi penyimpangan aparaturnegara ini, hukum administrasi negara atautah hukum pidana, khususnya dalam perkara Tindak Pidana Korupsi. Pemahaman yang berkaitan dengan penentuan yurisdiksi inilah yang masih sangat terbatas dalam kehidupan praktik yudisial.¹⁶

Perdebatan terkait dengan dapat tidaknya dimintakan pertanggungjawaban pidana berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap pejabat pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara ini akan semakin meruncing jika ditelaah lebih lanjut Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2015 tentang 18 Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan. Di dalam Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 4 Tahun 2015 disebutkan bahwa pengadilan (tata usaha Negara) berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum adanya proses pidana.

¹⁶ Ridwan H. R, *op. cit.*

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 4 Tahun 2015 ini tersirat bahwa dalam hal adanya tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dimungkinkan adanya proses pidana terhadap Pejabat Pemerintahan yang melakukannya, namun apakah proses pidana tersebut terkait dengan penggunaan ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau tidak rumusan Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 4 Tahun 2015 tersebut tidaklah dijelaskan lebih lanjut.

Konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam undang-undang Administrasi Pemerintahan oleh beberapa ahli hukum dipandang sama dengan konsep “menyalahgunakan kewenangan” karena sebagai kompetensi absolut Peradilan Administrasi jabatan dalam undang-undang Pemberantasan Tipikor. Ketentuan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan absolut antara Peradilan Tipikor dan Peradilan Administrasi.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, penulis tertarik untuk membahas permasalahan ini dalam bentuk skripsi dengan judul **“PERBANDINGAN UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG ANTARA UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI DENGAN UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Kewenangan peradilan manakah yang menentukan unsur menyalahgunakan kewenangan dalam kasus tindak pidana korupsi pasca diundangkannya undang-undang administrasi pemerintahan?

2. Bagaimanakah penegak hukum menentukan unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara setelah diundangkannya undang-undang Administrasi Pemerintahan?
3. Bagaimana penyelesaian terhadap perkara-perkara tindak pidana korupsi yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis Kewenangan peradilan dalam menentukan unsur menyalahgunakan kewenangan dalam kasus tindak pidana korupsi pasca diundangkannya undang-undang administrasi pemerintahan
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis cara penegak hukum menentukan unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara setelah diundangkannya undang-undang Administrasi Pemerintahan?
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis penyelesaian terhadap perkara-perkara tindak pidana korupsi yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat digunakan sebagai referensi bahan kajian sebagai suatu usaha mengembangkan konsep pemikiran secara lebih logis dan sistematis tentang penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah dan tindak pidana korupsi.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Masyarakat :

Hasil penelitian ini dapat memberikan acuan dan pemberitahuan terhadap masyarakat tentang bagaimana penegakan hukum di Indonesia terutama dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi

b. Bagi Aparat Penegak Hukum

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi penegak hukum dalam memaknai unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.

c. Bagi Pejabat Pemerintah

Hasil penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi Pejabat Pemerintahan memaknai unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan agar dapat mencegah terjadinya praktik tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Pemikiran

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkeimbangan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Sebagaimana terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, menceerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beraab, persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Salah satu permasalahan yang dapat menghambat tujuan Negara seperti yang tercantum pada alinea ke IV yaitu korupsi. Korupsi di Indonesia telah mengakar dan membudaya, bahkan sampai pada titik yang tidak dapat ditolerir. Dalam era ini korupsi yang dilakukan oleh pegawai pemerintah dalam bentuk penyalahgunaan jabatan, telah menimbulkan kerugian yang dialami Negara dalam jumlah yang sudah tidak terhitung lagi dan dapat dipastikan saat ini jumlah tindak pidana korupsi semakin meningkat.¹⁷

Korupsi berasal dari bahasa Latin: *corruption* dari kata kerja *corrumpere* berarti busuk, rusak, menggoyahkan, memutar balik, menyogok.

¹⁷ Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif Fadilah, *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008. hlm.20.

Menurut *Transparency International* adalah perilaku pejabat publik, baik politikus/ politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka.¹⁸Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, korupsi secara harfiah berarti: buruk, rusak, suka memakai barang (uang) yang dipercayakan padanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi).

Hal seperti itu dikemukakan pula oleh *Henry Campbell Black*, yang mengartikan korupsi sebagai ‘*an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the right of other*’’. (Terjemahan bebas: suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak lain).Termasuk pula dalam pengertian ‘*corruption*’ menurut *black* adalah, perbuatan seorang pejabat yang secara melanggar hukum menggunakan jabatannya untuk mendapatkan suatu keuntungan yang berlawanan dengan kewajibannya.¹⁹Korupsi adalah perbuatan yang melanggar hukum yang menggunakan jabatannya untuk keuntungan sendiri dengan cara menyalahgunakan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Mengenai wewenang *H.D. Stout* mengatakan sebagai berikut :

Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden

¹⁸Muhammad Shoim, *Laporan Penelitian Individual (Pengaruh Pelayanan Publik Terhadap Tingkat Korupsi pada Lembaga Peradilan di Kota Semarang)*, Pusat Penelitian IAIN Walisongo Semarang, 2009, hlm. 14.

¹⁹Elwi Danil, *Korupsi (Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 3.

door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer'' (Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum public di dalam hubungan hukum publik)²⁰

Lebih Lanjut, *H.D. Stout*, mengatakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik). Menurut F.P.C.L. Tonnaer kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif,²¹ dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Sebagai Negara hukum wewenang pemerintahan harus berasal dari hukum atau peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat²².

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandate ini *H.D. Van Wijk/Willem*

Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :²³

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

²⁰ Ridwan H. R, *Op. Cit*, hlm. 98.

²¹ *ibid.*

²² *ibid.*, hlm. 101.

²³ *ibid.*, hlm. 102.

- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya atas namanya.

Dalam Menjalankan kewenangannya terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, norma kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dari KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme), dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggara negara, yaitu sebagai berikut:²⁴

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asaa yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. 6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁴*ibid.*, hlm. 241.

6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsep wewenang dalam kajian hukum administrasi dan tindak pidana korupsi memiliki keterkaitan. Hukum administrasi berada pada norma hukum pemerintahan dan norma hukum pidana. Norma hukum pidana memiliki sanksi pidana, sedangkan norma hukum pemerintahan berdasarkan hukum administrasi yang sifatnya preventif akan tetapi pada hukum administrasi juga terdapat ketentuan pidana. Konsep Hukum administrasi menyangkut norma wewenang pemerintah, penggunaan wewenang, oleh pemerintah dan perlindungan hukum oleh pemerintah baik secara preventif ataupun represif terhadap individu dan masyarakat.

Hakekat Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang yang tujuannya untuk melindungi individu dan masyarakat. Hukum administrasi dari aspek preventif merupakan instrument hukum utama berkaitan dengan tiga dimensi, pertama hukum untuk norma pemerintahan terutama menyangkut wewenang pemerintahan, kedua hukum oleh tindakan pemerintahan baik yang sifatnya regulasi ataupun yang konkrit, serta yang ketiga hukum terhadap perlindungan hukum bagi rakyat.

Philipus M Hadjon dan *Titiek Sri Djatmiati* menyatakan bahwa dari aspek represif, hukum administrasi sangat dominan karena tindak pidana korupsi hanya mungkin terjadi dalam konteks kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh maladministrasi dalam penggunaan wewenang, bentuk maladministrasi yang paling utama adalah penyalahgunaan wewenang.

Abdul Latif, maladministrasi berkaitan dengan tindak pidana korupsi adalah bentuk suatu perbuatan yang menyimpang dari penggunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan yang diberi sanksi pidana. Karena itu dari aspek tindak pidana korupsi maladministrasi dalam bentuknya penyalahgunaan wewenang adalah merupakan salah satu unsur dari tindak pidana korupsi yang merupakan perbuatan melawan hukum yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas hukum yang bertentangan dengan norma-norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.

Ada pula yang berpandangan bahwa perbuatan penyalahgunaan wewenang yang sebelumnya merupakan ranah hukum administrasi atau dalam upaya hukum preventif telah bertransformasi sedemikian rupa menjadi perbuatan menyalahgunakan kewenangan dalam ranah hukum pidana yang mana menjadi upaya hukum represif dalam penegakan tindak pidana korupsi, serta berkaitan dengan asas bahwa hukum pidana yang merupakan *ultimum remedium* atau upaya terakhir sebagai control terhadap penyalahgunaan kewenangan. Bertransformasinya penyalahgunaan wewenang dalam ranah hukum administrasi menjadi menyalahgunakan kewenangan dalam hukum

pidana tidak terlepas dengan terpenuhinya faktor atau unsur didalam ketentuan hukum pidana itu sendiri yakni Pasal 3 UUTPK.²⁵

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) menurut Philipus M Hadjon adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.²⁶ Sedangkan, Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi diartikan menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu :

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan
2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya
3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.²⁷

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan UUAP pasal 17 mengkategorikan bentuk penyalahgunaan wewenang yaitu a) Melampaui

²⁵ <http://www.justitialawfirm.or.id/index.php/82-menyalahgunakan-kewenangan-dalam-tindak-pidana-korupsi-dan-penyalahgunaan-wewenang-pada-hukum-administrasi>. diakses pada tanggal 7 maret 2018, pukul 12.15 Wib.

²⁶ Philipus M .Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, hlm. 25-26.

²⁷Indriyanto Seno Adji, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 2009, hlm. 35.

wewenang, jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan b) Mencampuradukan wewenang, jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan c) Bertindak sewenang-wenang, jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Diterbitkannya undang-undang administrasi pemerintahan kemudian menempatkan pengadilan tata usaha Negara (PTUN) untuk menguji ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat sebelum adanya proses pidana. Hal ini akan menimbulkan dualisme pengujian unsur penyalahgunaan wewenang, sebagaimana dalam undang-undang tindak pidana korupsi Pasal 3 mengatur mengenai korupsi karena menyalahgunakan kewenangan yang dimana selama ini merupakan domain pengadilan tindak pidana korupsi.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian normatif dengan pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki adalah sebagai berikut²⁸:

- a. Pendekatan kasus (*case approach*)
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)
- c. Pendekatan historis (*historical approach*)
- d. Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*)
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.²⁹ Pendekatan konseptual (*concept approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Masih menurut Peter, pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan

²⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 93.

²⁹ *ibid*, Hlm. 24.

hukum untuk masalah yang dihadapi.³⁰ Semua pendekatan itu dilakukan oleh penulis dalam hal untuk menentukan siapa yang berwenang untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang sebagai terminologi yang digunakan dalam UU Administrasi pemerintahan dan istilah menyalahgunakan kewenangan dalam terminologi yang digunakan dalam UU Tindak Pidana Korupsi.

2. Metode Pendekatan

Pada penelitian ini penulis melakukan pendekatan secara Yuridis Normatif. Artinya Data yang diambil adalah dari data kepustakaan, dan sumber buku-buku yang relevan.

3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui dua cara, yaitu penelitian Sekunder dan penelitian Primer, pada penelitian Sekunder dilakukan dengan cara inventarisir Data berupa bahan Hukum Primer, bahan Hukum Sekunder dan bahan Hukum Tersier, pada penelitian Primer di antaranya membuat pertanyaan dan wawancara. Oleh karena itu penelitian di bagi menjadi 2 tahap yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (Library Research)

Suatu penelitian yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari berbagai literatur dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan masalah-masalah yang di bahas. Adapun bahan hukum yang dipergunakan terdiri dari 3 macam yaitu :

³⁰*ibid*, Hlm. 157.

1) Bahan Hukum Primer,

Bahan-bahan Hukum yang mengikat seperti :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- b) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- c) Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
- d) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- e) Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

2) Bahan Hukum Sekunder

Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan Hukum Primer, seperti hasil karya Ilmiah dan hasil Penelitian. Termasuk juga buku-buku dan Referensi yang relevan berkaitan dengan permasalahan yang dikaji oleh penulis berkaitan dengan permasalahan perbandingan unsur penyalahgunaan wewenang antara undang-undang tindak pidana korupsi dengan undang-undang administrasi pemerintahan.

3) Bahan Hukum Tersier

Hukum Tersier yaitu Bahan-bahan hukum yang memberikan informasi mengenai bahan Primer dan Sekunder seperti kamus besar hukum, dan data Internet.

b. Penelitian Lapangan

Yaitu suatu metode penelitian lapangan yang dilakukan dengan cara melakukan wawancara langsung di lapangan dalam hal ini Hakim Ad Hoc Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang digunakan adalah instansi Pengadilan Negeri Kelas 1A Bandung dan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, yang kemudian data yang di hasilkan tersebut dijadikan sebagai Data Primer.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian Pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a. Studi Kepustakaan

Tahap ini melakukan pengkajian terhadap data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1) Bahan Hukum Primer Meliputi

Yaitu Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan unsur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi

2) Bahan Hukum Sekunder

Berupa pendapat para ahli, laporan, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan perbandingan unsur penyalahgunaan wewenang antara undang-undang tindak pidana korupsi dengan undang-undang administrasi pemerintahan

3) Bahan Hukum Tersier

Data-data yang memberikan informasi-informasi tentang data primer dan data sekunder seperti jurnal , kamus hukum, website , dll.

b. Wawancara

Wawancara merupakan bentuk pengumpulan data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif. Wawancara pada penelitian kualitatif merupakan pembicaraan yang mempunyai tujuan dan didahului beberapa pertanyaan informal.³¹Karna tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan dalam bertanya secara langsung oleh responden atau narasumber Responden digunakan penulis untuk wawancara Hakim Tindak Pidana Korupsi Di Pengadilan Negeri Kelas 1A Bandung dan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang dilakukan adalah penelitan kepustakaan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersierdan penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan, tape recorder telepon genggam, dan flashdisk.

6. Analisis Data

Adapun metode analisis data yang dilakukan adalah metode yuridis kualitatif. Metode yuridis kualitatif adalah data yang diperoleh melalui

³¹ Imami Nur Rachmawati, 2007, *PENGUMPULAN DATA DALAM PENELITIAN KUALITATIF: WAWANCARA*, Jurnal Keperawatan Indonesia, Volume 11, No.1.

penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistematis, dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

7. Lokasi Penelitian

Penulisan ini, penelitian dilakukan di berbagai tempat diantaranya adalah sebagai berikut :

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Besar No. 17 Bandung
- 2) Komplek Bursa Buku Palasari Blok.K No.15-17, Jalan Palasari, Pasar Lodaya, Lengkong, Turangga, Lengkong, Kota Bandung

b. Instansi Tempat Penelitian

- 1) Pengadilan Negeri Kelas 1A Bandung, Jl.LL. RE. Martadinata No.74-80, Cihapit, Bandung Wetan, Kota Bandung, Jawa Barat 40114
- 2) Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Jl. Diponegoro No.34, Citarum, Bandung Wetan, Kota Bandung, Jawa Barat 40115