BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum pidana sebagai salah satu bagian dari hukum memang tidak menunjukkan adanya suatu perbedaan dengan hukum-hukum lain, yaitu bahwa semua hukum tersebut memuat sejumlah ketentuan-ketentuan untuk menjamin agar norma yang diakui di dalam hukum itu benar-benar akan ditaati setiap orang. Hal ini karena pada dasarnya semua hukum bertujuan untuk menciptakan suatu keadaan dalam pergaulan hidup masyarakat, baik dalam lingkungan yang kecil maupun dalam lingkungan yang lebih besar, agar di dalamnya terdapat suatu keserasian, ketertiban, kepastian hukum, dan lain sebagainya.

Hukum pidana menunjukkan adanya suatu perbedaan dari hukum-hukum yang lain pada umumnya seperti hukum perdata, hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Salah satu pembedanya yaitu di dalam hukum pidana mengenal adanya penyertaan (*deelneming*), yaitu apabila dalam sebuah tindak pidana terlibat tidak hanya satu orang, melainkan lebih dari satu orang seperti yang tercantum dalam Pasal 55 dan 56 KUHP.

Setiap orang yang terlibat dalam tindak pidana disebut pembuat, tetapi pembuat dalam KUHP memiliki beberapa kualifikasi penamaan. Setiap kualifikasi penamaan pembuat tersebut, memiliki syarat-syarat tertentu. Misalnya pada *medeplegen*/turut serta, tidak setiap pembuat disebut sebagai *medepleger*, dan tidak semua kualifikasi pembuat dapat dipidana karena

dalam ajaran penyertaan ada kualifikasi pembuat tertentu yang tidak dipidana.

Adanya suatu penderitaan yang bersifat khusus dalam bentuk suatu hukuman pada dasarnya sudah pasti tidak dapat dihindarkan di dalam bagian-bagian yang lain dari hukum pada umumnya. Karena siapapun pasti menginginkan agar yang telah menjadi norma atau *das sollen* benar-benar ditaati dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari agar *das sein* sesuai dengan *das sollen*. Penderitaan sebagaimana dimaksud di atas adalah mulai dari denda, perampasan kemerdekaan sampai dengan hukuman mati. Dengan demikian, hukum pidana mengenal lembaga perampasan kemerdekaan atau lembaga pembatasan kemerdekaan juga lembaga perampasan nyawa dalam bentuk hukuman mati.

Pengenaan penderitaan terhadap orang-orang yang secara nyata melanggar norma-norma yang terdapat dalam hukum pidana merupakan suatu *ultimum remedium* atau upaya terakhir yang harus dipergunakan untuk memperbaiki perilaku manusia. Salah satu perilaku yang menjadi fokus peneliti yang kemudian akan dikaji peneliti adalah penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang yang akan dikaji peneliti, berkaitan dengan cabang hukum administrasi. Karena wewenang itu sendiri ada pada ranah hukum administrasi negara, meskipun kemudian terkait wewenang mengalami perkembangan, yaitu lahirnya persoalan penyalahgunaan wewenang yang berindikasi pidana. Konsepsi penyalahgunaan wewenang sebagai sebuah tindak pidana dalam hukum pidana memiliki variasi atau

ruang lingkup atau parameter pengujian tersendiri yang tidak sepenuhnya sama dengan ajaran dan teori hukum administrasi.

Bagir Manan menyatakan hukum administrasi dengan mudah dapat berlintas batas dengan hukum lain sehingga memerlukan kehati-hatian. Sebuah perbuatan melampaui wewenang dalam hukum administrasi sangat mudah berlintas batas dengan kaidah hukum pidana karena perbuatan melampaui wewenang yang mengandung penyalahgunaan wewenang dapat menjadi suatu perbuatan pidana.¹

Perbuatan melawan hukum, demikian juga halnya di bidang hukum keperdataan, yang dilakukan (*onrechtmatige overheidsdaad*) menimbulkan kerugian, hal ini akan melintas batas sengketa keperdataan. Begitu juga dengan hukum pidana, misalnya, dalam suatu perkara korupsi, dapat mengandung sengketa normatif (*normatief geschil*) antar cabang hukum, yaitu antara hukum administrasi, hukum keperdataan, dan hukum pidana. Karena itu, dalam penyelidikan, penyidikan, dakwaan, peradilan perkara sangat perlu secara mendalam meninjau berbagai cabang hukum tersebut. Dalam mengatasi sengketa normatif (*normatief geschil*) antar cabang hukum, dalam upaya pemberantasan korupsi. Mengingat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh kepala daerah banyak yang merupakan tindak pidana korupsi. Berpedoman pada pendapat Romli Atmasasmita,

¹ Enrico Parulian Simanjuntak, *Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Jurnal Hukum Dan Peradilan*, Volume 7 Nomor 2, Juli 2018, hlm. 237 – 262. <http://www.jurnalhukumdandanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/download/163/173>, Diunduh 18 Juni 2020 pukul 20.00 Wib.

bahwa saat ini telah berlangsung perubahan arah politik hukum terkait penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi.²

Pendekatan yang selama ini digunakan dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menjadikan tindakan represif sebagai “*primum remedium*” karenanya harus ditinjau ulang. Hukum pidana merupakan senjata pamungkas atautkah sebagai upaya terakhir yang harus dipergunakan dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”. Sejalan dengan hal ini, sebuah kepastian hukum telah diberikan melalui Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016. Putusan MK tersebut telah memberikan kepastian hukum bahwa kedudukan hukum pidana sebagai adalah sebagai “*ultimum remedium*”.³

Korupsi kerap berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang. Diskursus mengenai wewenang atau kewenangan tidak bisa dilepaskan dari domain hukum administrasi dan/atau hukum tata negara. Kewenangan (*bevoegdheden*) melekat pada jabatan. Tanpa jabatan tidak mungkin ditemukan adanya kewenangan. Jabatan (*het ambt*) adalah badan (*orgaan*) hukum publik, merupakan sumber keberadaan kewenangan. Dalam mengfungsikan kewenangan yang melekat padanya, jabatan diwakili oleh manusia sebagai pribadi (*natuurlijke persoon*), dan orang yang menjabat

² Ibid.

³ Ibid.

jabatan lazim disebut pejabat (*ambtsdrager*). Badan Pemerintahan adalah wujud badan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam format kelembagaan, semacam kementerian, instansi/jawatan yang dalam memfungsikan kewenangannya, juga diwakili oleh pejabat (*ambtsdrager*).⁴

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP), menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan genus yang terdiri dari tiga jenis yang berbeda-beda yakni (1) melampaui wewenang; (2) mencampuradukkan wewenang; (3) bertindak sewenang-wenang. UUAP tidak menjelaskan pengertian penyalahgunaan wewenang, UUAP hanya mengkualifikasi tiga jenis penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebut di atas. Sehingga dalam konteks pengujian penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Pengujian penyalahgunaan wewenang dalam aspek seperti ini sangat terbatas jika dibandingkan dengan luasnya ruang lingkup dan kompleksitas pengertian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi.⁵

Salah satu penyalahgunaan wewenang terjadi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat dilakukan oleh A, dan ditetapkan sebagai tersangka bersama tiga orang lainnya, yakni Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bandung Barat WL, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bandung Barat A dan Kepala Badan

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Kepegawaian Kabupaten Bandung Barat AH. KPK menduga, A menginstruksikan kepada para SKPD Kabupaten Bandung Barat untuk menyerahkan uang. Permintaan uang tersebut disampaikan saat pertemuan antara Bupati dan kepala SKPD sejak bulan Januari hingga April 2018. Uang tersebut diduga untuk kepentingan pencalonan istri A yaitu ES dalam Pilkada Bandung Barat. KPK menyita uang sebesar Rp 435 juta sebagai bukti operasi tangkap tangan. KPK pun menyangkakan AH selaku pemberi suap. AH disangkakan melanggar Pasal 5 ayat 1 huruf a atau huruf b atau Pasal 13 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke-1. Sementara itu, A bersama W dan A ditetapkan sebagai penerima suap. Mereka disangkakan melanggar Pasal 12 huruf a atau huruf b atau Pasal 11 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat 1 ke-1. Majelis hakim yang diketuai I Dewa Gede Suardhita memutuskan A terbukti melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berkelanjutan.⁶ Hal ini juga diperkuat dengan Putusan Nomor 73/Pid.Sus-TPK/2018/PN.Bdg.

Kasus penyalahgunaan wewenang, selain di Kabupaten Bandung Barat, terjadi juga di Kota Cimahi. Mantan Wali Kota Cimahi, AS dan IT didakwa kasus gratifikasi pembangunan Tahap dua Pasar Atas Baru Kota Cimahi dengan nilai suap Rp. 3,9 Miliar. Jaksa Penuntut Umum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Mungki Hadipratikto mengatakan, para

⁶ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181217201346-12-354396/kasus-suap-eks-bupati-bandung-barat-divonis-55-tahun-bui> diunggah pada 27 juni 2020 pukul 21.05 wib.

pelaku melakukan penyalahgunaan wewenang secara bertahap sejak 2015 sampai dengan 2016.⁷ Akibat perbuatannya, kedua terdakwa didakwa Pasal 12 huruf a Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tipikor jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) jo Pasal 64 ayat 1 KUHP. Dan Pasal 11 Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tipikor jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP dengan ancaman hukuman 20 tahun penjara.

Vonis dijatuhkan pada para terdakwa di Pengadilan Negeri (PN) Tipikor, Jalan LL RE Martadinata, Kota Bandung. Dalam amar putusannya hakim menyatakan, kedua terdakwa terbukti bersalah secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berkelanjutan, sebagai mana diatur dalam dakwaan pertama alternatif, yakni Pasal 12 hurup a UU Tipikor.⁸

Kasus lainnya dapat ditemukan juga di Kotawaringin Timur dimana SH yang saat itu menjabat sebagai Bupati Kotawaringin Timur pada periode 2010-2015, didakwa sebagai tersangka kasus korupsi yang menyalahgunakan wewenangnya sebagai seorang bupati untuk menguntungkan dirinya sendiri dan juga korporasi. Korporasi yang diuntungkan dari tindak pidana korupsi yang dilakukan SH adalah PT. FMA (FMA), PT. BI (BI), serta PT. Aries Iron Mining (AIM) dengan total kerugian negara mencapai Rp, 5,8 Triliun dan US\$ 700.000 (tujuh ratus ribu

⁷ <https://www.viva.co.id/berita/nasional/907000-mantan-wali-kota-cimahi-didakwa-gratifikasi-rp3-9-miliar> diunduh pada 30 juni pukul 22.01 wib.

⁸ <https://www.merdeka.com/peristiwa/wali-kota-cimahi-dan-suami-divonis-4-7-tahun-penjara.html> diunggah pada 30 juni pukul 22.35 wib.

dollar Amerika). Supian dijerat dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Pasal 55 ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kasus tindak pidana korupsi lainnya adalah kasus tindak pidana korupsi penjualan tiket pesawat di PT. Merpati Nusantara Airlines. Tindak pidana korupsi ini melibatkan A selaku Manajer Distrik Jakarta, HC selaku mantan Manajer Distrik Jakarta, BP sebagai mantan Manajer Administrasi Distrik Jakarta PT, dan RN selaku Kepala Bagian Tiket PT. Merpati. Kasus ini berawal dari bukti dan dokumen adanya rekayasa penjualan tiket pesawat di PT. Merpati Nusantara Airlines. BP dijatuhkan pidana dengan mengacu pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini dibuktikan dalam Putusan Nomor 23/PID.SUS/TPK/2016/PN.JKT.PST.

Kasus korupsi di BPBD Dumai yang melibatkan Wyang merupakan Bendahara BPBD Dumai, S yang menjabat sebagai Sekertaris BPBD Dumai, dan juga NIPN yang menjabat sebagai Kepala BPBD Dumai yang terjadi pada tahun 2018 lalu juga merupakan salah satu pelanggaran terhadap Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kronologis kasus ini terjadi ketika terjadinya bencana Karhutla pada Maret 2014. Saat itu, BNPB menyalurkan

bantuan untuk penanggulangan bencana sebesar Rp 731.000.000,00 (tujuh ratus tiga puluh satu juta rupiah). Namun dana tersebut dikantongi oleh NIPN dan S, lalu diserahkan kepada W.

Ketiga orang tersebut didakwa dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun, berdasarkan Putusan Nomor 43/Pid.Sus-TPK/2018/PN.Pbr, hakim memutuskan bahwa ketiga orang tersebut hanya dijatuhi hukuman sesuai dengan Pasal 3 saja.

Penyalahgunaan wewenang dalam kasus korupsi tersebut dilakukan oleh oknum Kepala Daerah di beberapa daerah. Mengingat konsepsi penyalahgunaan wewenang sebagai sebuah tindak pidana, dimana dalam hukum pidana terdapat variasi atau ruang lingkup, parameter pengujian tersendiri yang tidak sepenuhnya sama dengan ajaran dan teori hukum administrasi, serta mengingat bahwa dalam kasus korupsi penyalahgunaan wewenang umumnya melibatkan lebih dari satu orang, dimana dalam hukum pidana terhadap hal ini terdapat teori kualifikasi *dader* / pembuat dalam ajaran penyertaan maka berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **TINDAK PIDANA PENYALAHGUNAAN WEWENANG KEPALA DAERAH BERDASARKAN TEORI KUALIFIKASI *DADER* PADA AJARAN PENYERTAAN.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana menentukan unsur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana penerapan kualifikasi dader pada tindak pidana penyalahgunaan wewenang kepala daerah dalam tindak pidana korupsi berdasarkan ajaran penyertaan?
3. Bagaimana solusi agar penyalahgunaan wewenang kepala daerah dapat dicegah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Untuk mengkaji, menganalisis penentuan unsur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengkaji, menganalisis penerapan kualifikasi dader pada tindak pidana penyalahgunaan wewenang kepala daerah dalam tindak pidana korupsi berdasarkan ajaran penyertaan.
3. Untuk mengetahui solusi agar penyalahgunaan wewenang kepala daerah dapat dicegah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dalam penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Kegunaan secara teori, yaitu:

- a. Untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pidana, khususnya mengenai tindak pidana penyalahgunaan wewenang kepala daerah dihubungkan dengan teori kualifikasi *dader* pada ajaran penyertaan bagi yang melakukan suatu kejahatan.
 - b. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya serta ilmu hukum pidana pada khususnya mengenai penerapan sanksi pidana terhadap penyalahgunaan wewenang kepala daerah dihubungkan dengan teori kualifikasi *dader* pada ajaran penyertaan.
2. Kegunaan praktik, yaitu:
- a. Sebagai bahan masukan bagi penegak hukum, khususnya hakim dalam hal penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku kejahatan.
 - b. Dapat dijadikan bahan pemikiran bagi aparat penegak hukum pada umumnya dan hakim pada khususnya untuk membenahi sistem pemidanaan di Indonesia di masa yang akan datang.

E. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan ketentuan Pasal 55 dan Pasal 56 KUHP diketahui bahwa tindak pidana tidak hanya dilakukan oleh satu orang tetapi dapat dilakukan oleh lebih dari satu orang. Diketahui juga bahwa yang dimaksud dengan penyertaan adalah apabila dalam suatu tindak pidana terlibat lebih dari satu orang. Meskipun dalam satu delik tersangkut beberapa orang atau lebih dari seorang, tetapi tidak setiap orang yang terlibat dalam perbuatan pidana

dinamakan sebagai pelaku, dan tidak semua yang terlibat dalam tindak pidana dapat dipidana, karena harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 55 dan Pasal 56 KUHP. Pasal 55 dan 56 KUHP mengatur tentang orang yang melakukan (*pleger*), orang turut serta melakukan (*medepleger*), orang menyuruh melakukan (*doenpleger*), orang yang menganjurkan untuk melakukan perbuatan pidana (*uitlokker*), dan orang yang membantu melakukan perbuatan pidana (*medeplichtige*). Dengan kata lain, dalam delik penyertaan setidaknya ada dua kemungkinan status atau kualifikasi keterlibatan seseorang, yaitu: (1) adakalanya keterlibatan seseorang itu disebut sebagai pembuat delik (*dader*); dan (2) ada kalanya keterlibatan seseorang itu disebut sebagai pembantu bagi pembuat delik (*medeplichtiger*).⁹

Hukum pidana melalui KUHP telah mengatur bentuk-bentuk penyertaan diikuti dengan pertanggungjawaban terhadap pembuat / *dader* dalam delik penyertaan. Bentuk-bentuk tersebut sebagai berikut: ¹⁰

1. Pelaku (*pleger*) adalah orang yang secara materiil dan *persoonlijk* nyata-nyata melakukan perbuatan yang secara sempurna memenuhi semua unsur dari rumusan delik yang terjadi. Oleh karena itu, pada prinsipnya *pleger* merupakan orang yang baik secara sendiri maupun terkait dengan orang lain, telah dapat dijatuhi sanksi pidana. Tentu saja jika pada saat melakukan perbuatan pidana tersebut, *pleger* dapat dibuktikan kesalahannya. Menurut doktrin hukum pidana *pleger* dibedakan dengan *dader*. *Pleger* adalah orang yang menjadi pelaku dalam penyertaan yang dapat dipidana yang sama dengan pembuat, sedangkan *dader* adalah pembuat dari suatu perbuatan pidana atau orang

⁹ Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Hukum Pidana Lanjut*, Badan Penyedia Bahan Kuliah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2015, hlm. 48-53.

¹⁰ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana 3 Percobaan & Penyertaan*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 84-112.

yang melaksanakan semua unsur rumusan delik dan pembuat yang mempunyai kualifikasi sebagai terdakwa yang dibedakan dengan kualifikasi sebagai pembantu. Sekalipun seorang *pleger* bukan seseorang yang turut serta, kiranya dapat dimengerti bahwa *pleger* perlu disebut pelaku di samping pihak-pihak lain yang turut serta atau terlibat dalam perbuatan pidana yang dilakukan akan dipidana bersama-sama dengannya sebagai pelaku. Sedangkan cara penyertaan dilakukan dan tanggung jawab terhadapnya juga turut ditentukan oleh keterkaitannya dengan perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku (utama). Dengan demikian, *pleger* adalah orang yang memenuhi semua unsur delik, termasuk juga bila dilakukan melalui orang-orang lain atau bawahannya.

2. *Medeplegen* (turut serta). Van Hamel dan Trapmen mengatakan bahwa yang dimaksud *medepleger* adalah apabila perbuatan masing-masing peserta memuat semua anasir-anasir perbuatan pidana yang bersangkutan. Moeljatno mengatakan bahwa *medepleger* adalah setidaknya melakukan unsur perbuatan pidana, ini tidak berarti bahwa masing-masing harus melakukan tentang apa yang dilakukan peserta/tidak mungkin dilakukan karena hal ini tergantung pada masing-masing keadaan. Yang perlu ditekankan di sini adalah dalam *medepleger* terjadi kerjasama yang erat antara mereka pada waktu melakukan perbuatan pidana. Berdasarkan dua pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa *medepleger* adalah orang yang melakukan kesepakatan dengan orang lain untuk melakukan suatu perbuatan pidana dan secara bersama-sama pula turut beraksi dalam pelaksanaan perbuatan pidana sesuai dengan yang telah disepakati. Dengan demikian, dalam penyertaan bentuk turut serta ini, dua orang atau lebih yang dikatakan sebagai *medepleger* tersebut semuanya harus terlibat aktif dalam suatu kerja sama pada saat perbuatan pidana dilakukan. Ini berarti, di dalam *medeplegen* terdapat 3 (tiga) ciri penting yang membedakannya dengan bentuk penyertaan lain. Pertama, pelaksanaan perbuatan pidana melibatkan dua orang atau lebih. Kedua, semua yang terlibat, benar-benar melakukan kerja sama secara fisik (saling membantu) dalam pelaksanaan perbuatan pidana yang terjadi. Ketiga, terjadinya kerja sama fisik, bukan karena kebetulan, tetapi memang telah merupakan kesepakatan yang telah direncanakan bersama sebelumnya.
3. Menyuruh lakukan (*doen plegen*) merupakan salah bentuk penyertaan, yang didalamnya jelas terdapat seseorang yang

menyuruh orang lain melakukan suatu perbuatan pidana, dan orang lain yang disuruh melakukan perbuatan pidana tersebut. Di dalam ilmu pengetahuan hukum pidana, orang yang menyuruh lakukan biasanya disebut sebagai orang *midellijk dader* atau *mittelbar tate*, yakni seorang pelaku yang tidak secara langsung melakukan sendiri perbuatan pidana, melainkan dengan perantara orang lain.

4. Menganjurkan (*uitlokken*). Dalam *uitlokken* terdapat dua orang atau lebih yang masing-masing berkedudukan sebagai orang yang menganjurkan (*actor intelektualis*) dan orang yang dianjurkan (*actor materialis*). Bentuk penganjurannya adalah *actor intelektualis* menganjurkan orang lain (*actor materialis*) untuk melakukan perbuatan pidana. *Uitlokker* adalah orang yang menganjurkan orang lain untuk melakukan suatu perbuatan pidana, dimana orang lain tersebut tergerak untuk memenuhi anjurannya disebabkan karena terpengaruh atau tergoda oleh upaya-upaya yang dilancarkan penganjur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 ayat (1) ke-2 KUHP.
5. Pembantuan (*medeplichtigen*). Pembantu adalah orang yang sengaja memberi bantuan berupa saran, informasi atau kesempatan kepada orang lain yang melakukan tindak pidana, dimana bantuan tersebut diberikan baik pada saat atau sebelum tindak pidana itu terjadi. Dikatakan ada pembantuan apabila ada dua orang atau lebih, yang satu sebagai pembuat (*de hoofd dader*), dan yang lain sebagai pembantu (*de medeplichtige*). Dalam KUHP ajaran mengenai delik penyertaan dengan bentuk pembantuan diatur di dalam Pasal 56 KUHP yang berbunyi: “Dipidana sebagai pembantu (*medeplichtige*) suatu kejahatan: 1. mereka yang sengaja memberikan bantuan pada waktu kejahatan dilakukan; 2. mereka yang sengaja memberi kesempatan, sarana atau keterangan untuk melakukan kejahatan”. Berdasarkan Pasal di atas diketahui bahwa bentuk bantuan dibedakan antara pemberian bantuan sebelum dilaksanakannya kejahatan, dan pemberian bantuan pada saat berlangsungnya pelaksanaan kejahatan. Bantuan seseorang kepada orang lain tidak mungkin terjadi setelah tindak pidana itu sendiri dilakukan, karena kalau hal demikian yang terjadi, maka orang itu tidak lagi disebut sebagai pembantu, tetapi sudah merupakan pelaku tindak pidana secara sendiri.

Orang tidak akan dipidana jika melakukan perbuatan yang belum ada peraturan yang melarang perbuatan tersebut, dan orang tidak akan dipidana

walaupun melakukan perbuatan yang sudah ada peraturan yang melarangnya tetapi larangan dalam peraturan tersebut tidak ada ancaman sanksi pidananya. Hal ini dalam hukum pidana dikenal dengan istilah Asas Legalitas (*principle of legality*), dalam bahasa latin dikenal dengan (*Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*) yang artinya "tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana yang mendahuluinya".¹¹

Hans Kelsen mengatakan makna dari sebuah keadilan adalah legalitas, dimana suatu peraturan umum adalah adil apabila diterapkan sesuai dengan aturan tertulis yang mengaturnya, dan sama penerapannya pada semua kasus serupa. Asas legalitas dibangun dengan dengan tujuan meligitimasi hukum dalam kekuasaan pemerintah agar tercipta Negara Hukum dimana pengertiannya adalah negara berdasarkan hukum; hukum menjamin keadilan dan perlindungan bagi semua orang yang ada dalam wilayah negara yang bersangkutan. Segala kegiatan negara berdasarkan hukum atau dalam konteks Negara Hukum Indonesia yaitu Negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecuali.¹²

¹¹ I Made Widnyana, *Asas-asas Hukum Pidana, Buku Panduan Mahasiswa*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2010, hlm. 22.

¹² Sunarto, *Asas Legalitas Dalam Penegakan Hukum Menuju Terwujudnya Keadilan Substantif*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 252-258, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/download/13733/10447> diunduh 1 juli 2020 20.00 Wib.

Asas legalitas diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) bahwa: "Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada". ketentuan asas legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP ini lebih menegaskan lagi keberlakuan asas legalitas tidak hanya pada hukum positif tetapi lebih ketat lagi bahwa bentuk hukum positif itu berupa undang-undang bukan sekedar Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri atau Peraturan Daerah. KUHP yang direncanakan bertolak dari pokok pemikiran keseimbangan monodualistik, dalam arti memerhatikan keseimbangan dua kepentingan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Pandangan monodualistik inilah yang biasanya dikenal dengan istilah "*daad-dader strafrecht*" yaitu hukum pidana yang memerhatikan segi objektif dari "perbuatan" (*daad*) dan juga segi-segi subjektif dari orang/pembuat (*dader*).¹³

Bertolak dari prinsip keseimbangan monodualistik itulah, maka konsep tetap mempertahankan dua asas yang sangat fundamental dalam hukum pidana, yaitu: asas legalitas dan asas kesalahan/culpabilitas. Kedua asas inilah masing-masing dapat disebut sebagai "asas kemasyarakatan" dan "asas kemanusiaan". Berbeda dengan KUHP yang sekarang berlaku, yang hanya merumuskan asas legalitas.¹⁴

¹³ Barda Nawawi Arief, *Perkembangan Asas-asas Hukum Pidana Indonesia (Perspektif Perbandingan Hukum Pidana)*, Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UNDIP, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2015, hlm. 4 dan 23-24.

¹⁴ *Ibid*

Tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah umumnya diawali dengan adanya penyimpangan administratif. Salah satu bentuk penyimpangan administrative tersebut adalah penyalahgunaan wewenang. Pertanggungjawaban terhadap penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi, menurut Hukum Administrasi merupakan tanggungjawab yang bersifat tunggal yang artinya *top leader* yang menjadi pelaku utamanya. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Penyalahgunaan wewenang dianggap sama dengan unsur melawan hukum. Seperti diketahui bahwa unsur "melawan hukum" merupakan "genus", sedangkan unsur "penyalahgunaan wewenang" adalah "species". Dalam penyalahgunaan wewenang subjek deliknya adalah pegawai negeri atau pejabat publik, berbeda dengan unsur melawan hukum subjek deliknya setiap orang.¹⁵

Pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara dalam konsep hukum administrasi selalu disertai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang harus sesuai dengan “tujuan dan maksud”

¹⁵ Satriya Nugraha, *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Socioscientia, Jurnal Ilmu-ilmu Sosial, Volume 8 Nomor 1, Maret 2016, hlm. 15-22. <https://l1dikti11.ristekdikti.go.id/jurnal/pdf/d3246e7b-3092-11e8-9030-54271eb90d3b/#:~:text=Delik%20penyalahgunaan%20wewenang%20dalam%20tindak,padanya%20karena%20jabatan%20atau%20kedudukan> Diunduh 1 Juli 2020 pukul 20.00 Wib.

diberikannya wewenang. Hal mengenai penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan “tujuan dan maksud” pemberian wewenang tersebut maka telah melakukan penyalahgunaan wewenang (“*détournement de pouvoir*”). Parameter “tujuan dan maksud” pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialisitas (*specialialiteitsbeginsel*). Asas ini dikembangkan oleh Mariette Kobussen dalam bukunya yang berjudul *De Vrijheid Van De Overheid*. Secara substansial *specialialiteitsbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Dalam kepustakaan hukum administrasi sudah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah atau tujuan). Menyimpang dari asas ini akan melahirkan “*détournement de pouvoir*”.¹⁶

Delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 UU PTPK, yang dinyatakan sebagai berikut:

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 seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 3 UU PTPK dapat diuraikan unsur-unsur deliknya adalah sebagai berikut:

¹⁶ *Ibid.*

- (a) dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- (b) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
- (c) yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian ini akan menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif-analitis.¹⁷ Dengan spesifikasi penelitian deskriptif di sini peneliti akan menggambarkan atau menguraikan tindak pidana penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh beberapa kepala daerah kemudian dengan spesifikasi penelitian analitis, kasus kasus tersebut akan dianalisis berdasarkan teori kualifikasi *dader* pada ajaran penyertaan.

2. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif.¹⁸ Digunakan yuridis normatif mengingat bahwa dalam penelitian ini akan digunakan perundang-undangan, asas-asas hukum, teori hukum sebagai pisau analisa. Karena dalam penelitian ini peneliti mengkonsepsikan hukum sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan

¹⁷ Ronny Hanitijio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 97-98.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet 2, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 29.

(*law ini book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma sebagai patokan dalam berperilaku, patokan dalam menyelesaikan masalah hukum dan patokan dalam penegakan hukum. Pada penelitian hukum normatif dipergunakan dengan titik berat penafsiran hukum dan konstruksi hukum untuk mendapatkan kaidah-kaidah hukum, konsepsi-konsepsi, inventarisasi peraturan hukum yang tepat dalam penerapan hukum *in concreto*.¹⁹

3. Tahap Penelitian.

Tahapan penelitian yang akan dilakukan yaitu, secara umum dijelaskan sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan akan dilakukan dengan melakukan kajian terhadap data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.²⁰

Bahan hukum yang diperoleh peneliti yang kemudian akan dianalisis dalam studi kepustakaan yaitu:²¹

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31

¹⁹ Ronny Hanitjio Soemitro, Op. Cit., hlm. 16. Dan Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 52.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13.

²¹ Ronny Hanitjio Soemitro, Op. Cit., hlm. 160. Dan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cet. Keempat, 1994, hlm. 13.

Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang;

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku, surat kabar, tulisan-tulisan ilmiah para ahli yang berkaitan dengan teori kualifikasi *dader* dan ajaran penyertaan;
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus besar hukum dan kamus istilah-istilah penyalahgunaan wewenang.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan akan dilakukan dengan melakukan kajian terhadap data primer yang akan diperoleh melalui tanya jawab (wawancara) dengan pihak atau instansi yang terkait dengan topik permasalahan.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Penelitian ini menggunakan metode teknik pengumpulan data berupa studi dokumen dan studi lapangan:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan metode teknik pengumpulan data tertulis.²² Peneliti akan melakukan studi dokumen terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan objek penelitian guna mendapatkan landasan teoritis, yuridis yang bersifat formal atau resmi, dengan cara menginventarisasi, mengklasifikasi, mensistematisasi, mengolah dan menganalisis.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan akan dilakukan terhadap data primer melalui wawancara dengan menggunakan teknik wawancara terbuka dengan kategori terstruktur. Kategori terstruktur peneliti gunakan karena peneliti telah mengetahui dengan pasti informasi yang hendak digali dari narasumber, serta sudah membuat daftar pertanyaan secara sistematis. Wawancara akan dilakukan secara langsung bertatap muka (*face-to-face*) maupun secara tidak langsung melalui telepon.²³

5. Alat Pengumpulan Data.

Penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data berupa: Untuk data sekunder alat yang digunakan adalah daftar *check list* inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi perundang-undangan, asas, teori, doktrin hukum, dan putusan pengadilan, selain itu digunakan juga flash disk, hand phone, kamera, catatan, dan alat tulis. Untuk data primer maka alat

²²Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Garafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 82.

²³ *Ibid.* hlm. 82.

pengumpulan data yang digunakan adalah daftar pertanyaan dan pedoman wawancara, alat perekam dan kamera.

6. Analisis Data

Metode analisis data yang peneliti akan gunakan dalam penelitian ini yaitu metode yuridis kualitatif. Analisis yuridis kualitatif adalah analisis yang tidak mendasarkan pada penggunaan statistik, angka, matematika atau table kuantitatif, tetapi melalui pemaparan dan uraian berdasarkan suatu dasar kaidah-kaidah menggunakan silogisme deduktif hukum, interpretasi dan konstruksi hukum yang berlaku terhadap teori, putusan pengadilan dan aturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain agar ditemukan sebuah kepastian hukum. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi sistematis, gramatikal dan otentik. Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Sehingga jika yang ditafsirkan adalah Pasal-Pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Penafsiran ini dilakukan dengan cara mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya yang saling berhubungan sekaligus akan ditentukan apakah hubungan tersebut

menentukan makna selanjutnya.²⁴ Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean?*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.²⁵ Selanjutnya akan ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian secara deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju yang hal bersifat khusus.²⁶

7. Lokasi Penelitian.

Lokasi penelitian dilakukan di perpustakaan fakultas hukum Universitas Pasundan dan apabila data yang diperoleh tidak akurat atau belum mencukupi, maka peneliti akan melakukan wawancara mendalam dengan pihak terkait di Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi, serta ke pengadilan.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Ind. Hill.Co.Jakarta, 1997, hlm. 17-18.

²⁵ Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum* (Judul Asli: *Rechtvinding*, Penerjemah B. Arief Shidarta, Laboratorium Hukum FH Universitas Parahiyangan, Bandung, 2001, hlm. 25.

²⁶ B. Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum*, Ilmu Hukum, *Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Rafika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 56-57.