

**PERTANGGUNGJAWABAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG  
PEJABAT PEMERINTAH MENURUT HUKUM ADMINISTRASI  
DIHUBUNGKAN DENGAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

**DISERTASI**



**Oleh:**

**Disiplin F. Manao**

**NPM: 2011822013**

**Promotor:**

**Prof. Dr. B. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.**

**Ko Promotor:**

**Dr. R.B. Budi Prastowo, S.H., M.H.**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
BANDUNG – 2017**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PERTANGGUNGJAWABAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG  
PEJABAT PEMERINTAH MENURUT HUKUM ADMINISTRASI  
DIHUBUNGKAN DENGAN TINDAK PIDANA KORUPSI**



**Oleh:**

**Disiplin F. Manao  
NPM: 2011822013**



**Disetujui Untuk Diajukan Ujian Terbuka Disertasi pada:  
Hari/Tanggal: Sabtu, 29 Juli 2017**

**Promotor:**

**Prof. Dr. B. Koerniatmanto S., S.H., M.H**

Dis-PDI H  
MAN  
P/17  
dis 248

**Ko-Promotor:**

**Dr. R.B. Budi Prastowo, S.H., M.H.**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
2017**

Ulangan 16 : 19

*“Janganlah memutarbalikkan keadilan, janganlah memandang bulu dan janganlah menerima suap, sebab suap membuat buta mata orang-orang bijaksana dan memutarbalikkan perkataan orang-orang yang benar”*

Mazmur 106:3

*"Berbahagialah orang-orang yang berpegang pada hukum, yang melakukan keadilan di segala waktu! "*



## PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut :

Nama : Disiplin F. Manao  
Nomor Pokok Mahasiswa : 2011822013  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
Sekolah Pascasarjana  
Universitas Katolik Parahyangan

Menyatakan bahwa Disertasi dengan Judul :

**“Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi”**

Adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan Pembimbing, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila dikemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya atau jika ada tuntutan formal atau non formal dari pihak lain berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko, akibat dan atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung

Tanggal : 29 Juli 2017



**Disiplin F. Manao**

**PERTANGGUNGJAWABAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG  
PEJABAT PEMERINTAH MENURUT HUKUM ADMINISTRASI  
DIHUBUNGKAN DENGAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

**Disiplin F. Manao  
Npm. 2011822013**

**Promotor: Prof.Dr. B. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.**

**Ko Promotor: Dr. R.B. Budi Prastowo, S.H., M.H.**

**Abstrak**

Penelitian ini dilatarbelakangi munculnya Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan yang menggerus kewenangan yang diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor untuk mewujudkan *good governance* dan *clean government*.

Tujuan penelitian ini, mendiskripsikan, menganalisis dan menemukan: (a) menciptakan *good governance and clean government*; dan (b) penyelesaian hukum mengenai penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi negara.

Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) untuk menciptakan *good governance and clean government* dilakukan dengan cara: (a) menciptakan kepemimpinan yang memenuhi syarat transparan, akuntabel, kreatif, inovatif dan menegakan hukum yang berkepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum; (b) menguatkan, menyempurnakan dan meningkatkan kualitas reformasi birokrasi yang berorientasi pada kinerja yang dilakukan secara optimal berdasarkan prinsip *good governance and clean government*; dan (c) menguatkan dan mengembangkan peran partisipasi publik dalam setiap pengambilan kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. (2) penyelesaian hukum mengenai penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi negara dilakukan: (a) memperjelas aspek materiil, mengenai substansi rumusan norma hukum administrasi dengan norma hukum pidana yang terintegrasi; (b) dari aspek formil dilakukan bertahap, terlebih dahulu dengan hukum administrasi dan apabila terbukti pejabat pemerintahan melakukan penyalahgunaan wewenang ditindak lanjuti dengan hukum pidana; dan (c) mengharmonisasi UU Tipikor terkait Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP Pemerintahan dan Pasal 3 UU Tipikor; (c) dari sisi penegakan hukum mengutamakan hukum administrasi. Implikasinya hukum pidana tidak lagi menjadi pilihan pertama (*primum remedium*) pemberantasan korupsi; dan (d) dari sisi norma belum ada pengaturan (*lemteem in het rechts*) yang jelas dan tuntas setelah seorang pejabat membayar kerugian negara sebagai tanggungjawab seorang pejabat dari segi pidana.

Kata Kunci: Penyalahgunaan wewenang, Hukum Administrasi dan Korupsi.

**THE RESPONSIBILITY OF A GOVERNMENT OFFICIAL WHO ABUSES  
HIS AUTHORITY ACCORDING TO ADMINISTRATION LAW IN  
CORRELATION WITH ANTI-CORRUPTION LAW**

**Disiplin F. Manao  
Npm. 2011822013**

**Promotor: Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawrio, S.H., M.H.**

**Co-Promotor: Dr. R.B. Budi Prastowo, S.H., M.H.**

**Abstract**

The backdrop of this research is the emergence of Article 21 of the Government Administration Law that erodes the authority set forth under Article 3 of the Anti-Corruption Law in consummating good governance and clean government. The objective of this research is to describe, analyze, and find: (a) formulation of good governance and clean government; (b) legal proceeding against abuse of authority carried out by government official as described under Government Administration Law in correlation with Anti-Corruption Law.

The result of this study reveals: (1) in order to achieve good governance and clean government, the steps are: (1) forging a leadership that satisfy the requirements of transparency, accountability, innovative, and willing to uphold the rule of law based on legal certainty, equity, and legal utility; (b) strengthening, cultivating, and boosting the quality of bureaucracy reformation that orient itself for optimal performance according to the principle of good governance and clean government; and (c) reinforcing and extending the public participation in every public policy that aligned with the people's welfare. (2) Legal proceeding against abuse of authority carried out by government official as described under Government Administration in correlation with Anti-Corruption Law can be rendered by: (a) clarifying the material aspect regarding the formulation substance for Administration Law rules that integrates with Criminal Law rules; (b) dividing the formal aspect into two phases, at the first phase it will be examined under Administrative Law, if it is proven then at the second phase, the official who allegedly abuses his authority is going to face charges according to the Criminal Law; and (c) harmonizing Anti-Corruption law in conjunction with Article 21 paragraph (1) and (2) of Government Administration Law and Article 3 of Anti-Corruption Law; (c) accentuating the Administration Law from the law enforcement point of view. The implication of it, Criminal Law is no longer a *primum remedium* in corruption eradication; and (d) from the rules aspect, under the Criminal Law there is no clear and unambiguous regulation (*lemteem in het rechts*) after an official paid the loss to the state as a responsibility.

Keyword : Abuse Authority, Administration Law, Corruption

## KATA PENGANTAR

Puji Tuhan yang telah melimpahkan nikmat dan karunia-Nya yang tidak terhingga, sehingga naskah disertasi berjudul: **“Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi”** pada akhirnya dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

Naskah Disertasi ini berusaha mengungkap realitas sekaligus mencari solusi terhadap perwujudan *good governance* and *clean government* melalui pendayagunaan pemerintahan oleh pejabat pemerintah yang bertanggungjawab dan penyelesaian hukum penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi pemerintahan dihubungkan dengan tindak pidana korupsi.

Sungguh suatu berkah naskah disertasi ini dapat terwujud. Dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besar kepada semua pihak yang ikut berpartisipasi membantu penulis mewujudkan naskah disertasi ini.

Saya mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof.Dr. B. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H., sebagai promotor yang telah banyak membantu dengan kesabaran yang luar biasa dalam penyusunan disertasi ini ditengah kesibukannya;
2. Dr. R.B.Budi Prastowo, S.H., M.H., sebagai ko promotor yang telah memberikan motivasi dan arahan dan bimbingannya;
3. Prof. Dr. Laica Marzuki, S.H., sebagai penguji eksternal yang telah bersedia meluangkan waktu disela-sela kesibukannya;
4. Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., M.H., sebagai penguji yang telah memberikan ilmu dan wawasannya melalui saran dan kritiknya;
5. Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H., sebagai penguji dan sekaligus Ketua Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan yang telah banyak membantu penulis;
6. Dr. Niken Savitri, S.H., M.C.L sebagai penguji yang telah memberikan kritik dan saran yang berguna bagi pengembangan disertasi ini.

Ucapan terima kasih yang sama juga Penulis sampaikan kepada Rektor Universitas Katolik Parahyangan Bapak Mangadar Situmorang, Ph.D; Ketua Senat Prof. Dr. Bambang Sugiharto; Direktur Sekolah Pasca Sarjana Bapak Tri Basuki Joewono, Ph.D; Kepala Program Doktor dan Magister Ilmu Hukum Bapak Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H., serta seluruh pimpinan dan pejabat struktural dan staf pada Sekolah Pasca Sarjana Universitas Parahyangan yang kami cintai.

Terima kasih yang sedalam-dalamnya juga disampaikan kepada Prof. Dr. H. Muhammad Hatta Ali, .S.H., M.H., Ketua Mahkamah Agung RI; Dr. H. Muhammad Syarifuddin, S.H., M.H., Wakil Ketua Mahkamah Agung RI Bidang Yudisial, yang juga Alumni Universitas Parahyangan; Dr. H. Supandi, SH., M.Hum., Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI; Bapak H. Bambang Edy Sutanto Soedewo, S.H., M.H., Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan, Bapak H. Oyo Sunaryo, S.H., M.H., Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan serta rekan-rekan Hakim Tinggi di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan atas kesempatan, dorongan, dan dukungan yang diberikan kepada Penulis.

Tidak akan dilupakan atau terlupakan ucapan terima kasih yang terdalem dihaturkan kepada Bapak Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, SH. (Alm), karena berkat arahan dan dorongan Beliau, Saya dapat menuntut ilmu hukum pada almamater kebanggaan saya Universitas Katolik Parahyangan.

Demikian saya ucapkan terima kasih saya kepada Saudara saya Dr. Dani Elpah, S.H., M.H. atas diskusi dan dukungan serta informasi berharga dalam menyelesaikan penelitian ini.

Secara khusus Penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya buat istriku terkasih, Ny. Dr. Sorta Delima Manao Br. Tobing, S.H., M.Si., yang dengan penuh kasih, kesabaran, dukungan, dan semangat dengan pelayanan yang luar biasa bagi Penulis. Terima kasih yang sama juga disampaikan kepada anak-anak saya : Jeremy Dominic F. Manao; Jebulon Daniel F. Manao; Jeanetta Dindasai E. Manao; Josephin Dian A. Manao, dan Joanna Dealova E. Manao, atas dukungan, kesabaran, dan semangat yang diberikan kepada Penulis.

Tak terlupakan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu sehingga penelitian dan penulisan ini dapat diselesaikan. Kiranya Tuhan Yang Maha Adil dan Bijaksana membalas budi baik yang diberikan dengan berkah yang berlimpah.

Terakhir, dalam penulisan naskah disertasi ini, penulis telah melakukan usaha secara optimal sesuai dengan tata kaidah penulisan dan keilmuan yang dimiliki penulis. Namun masih banyak kekurangan atau kesalahan yang tidak disengaja dalam naskah disertasi ini. Karena itu, kritik dan saran dengan senang hati penulis terima untuk menyempurnakan disertasi ini agar menjadi lebih baik.

Bandung, Juli 2017,

Penulis,

Disiplin F.Manao

## DAFTAR ISI

Abstrak

*Abstrac*

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI .....	iv
DAFTAR TABEL .....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	18
1.3. Tujuan Penelitian .....	18
1.4. Kegunaan Penelitian .....	18
1.5. Kerangka Pemikiran .....	19
1.5.1. Teori Kewenangan .....	20
1.5.2. Persamaan di Depan Hukum .....	29
1.5.3. Teori Perlindungan Hukum .....	32
1.5.4. Teori Pertanggungjawaban.....	34
1.6. Originalitas Penelitian .....	41
1.7. Metode Penelitian .....	53
1.7.1. Metode.....	53
1.7.2. Jenis dan Sifat Penelitian.....	54
1.7.3. Sumber Data .....	56
1.7.4. Teknik Pengumpulan Data .....	59
1.7.5. Analisa Data .....	61
BAB. II KAJIAN TEORITIS MENGENAI <i>GOOD GOVERNANCE</i> , PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN TUJUAN HUKUM.....	63
2.1. <i>Good Governance</i> dan <i>Clear Governance</i> .....	63
2.2. Tinjauan Umum Pemerintah dan Sumber Daya Aparatur Pemerintah.....	70
2.2.1. Pemerintah dan Pemerintahan .....	70
2.2.2. Teori Birokrasi .....	75

2.2.3. Pendayagunaan Aparatur Negara Sipil .....	87
2.3. Teori Kewenangan .....	91
2.4. Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi .....	100
2.4.1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang .....	100
2.4.2. Perbedaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Dengan Perbuatan Sewenang-Wenang dan Diskresi.....	104
2.4.3. Parameter Keabsahan Penggunaan Kewenangan Pemerintahan .....	115
2.4.4. Manfaat Larangan Penyalahgunaan Wewenang .....	122
2.5. Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Pidana .....	123
2.5.1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang .....	123
2.5.2. Penerapan Konsep Penyalahgunaan Wewenang.....	126
<b>BAB III PERBUATAN HUKUM, PERLINDUNGAN HUKUM DAN TEORI TUJUAN HUKUM .....</b>	<b>131</b>
3.1. Perbuatan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara .....	131
3.1.1. Pengertian Perbuatan Hukum .....	131
3.1.2. Perbuatan Hukum Pemerintah .....	135
3.1.3. Perbuatan Nyata atau Perbuatan yang Bukan Perbuatan Hukum .....	144
3.1.4. Perbuatan Pemerintah Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan .....	149
3.1.5. Perbuatan Melanggar Hukum .....	157
3.1.6. Kriteria Perbuatan Melawan Hukum .....	161
3.1.7. Unsur Perbuatan Melanggar Hukum .....	162
3.1.8. Keabsahan Perbuatan Pemerintah.....	173
3.2. Perbuatan Hukum Dalam Hukum Pidana .....	174
3.2.1. Pengertian Tindak Pidana .....	174
3.2.2. Jenis-Jenis Tindak Pidana .....	176
3.2.3. Sifat Melawan Hukum .....	180
3.2.4. Tindak Pidana Umum .....	193
3.2.5. Tindak Pidana Korupsi .....	198
3.2.6. Tindak Pidana Korupsi Oleh Pejabat Pemerintahan .....	202
3.3. Teori Pertanggungjawaban Hukum.....	219
3.3.1. Pertanggungjawaban Perspektif Hukum Administrasi .....	222

3.3.2. Pertanggungjawaban Perspektif Hukum Pidana .....	229
3.3.3. Pertanggungjawaban: <i>Liability</i> dan <i>Responsibility</i> .....	239
3.4. Perlindungan Hukum Sebagai Perwujudan <i>Equality Before The Law</i> .....	246
3.4.1. Hak Persamaan Hukum dan Perlindungan Hukum .....	246
3.4.2. Perlindungan Hukum dan <i>Equality Before The Law</i> .....	257
3.5. Teori Tujuan Hukum .....	269
3.5.1. Kepastian Hukum .....	272
3.5.2. Keadilan .....	276
3.5.3. Kemanfaatan Hukum .....	283
<b>BAB IV PEMERINTAHAN YANG BAIK DAN BERSIH DARI</b>	
<b>    PENYALAHGUNAAN WEWENANG .....</b>	<b>287</b>
4.1. Menciptakan <i>Good Governance and Clean Government</i> Melalui	
Pendayagunaan Pejabat Pemerintah .....	287
4.1.1. Kepemimpinan yang Transparan dan Akuntabel .....	287
4.1.2. Menyempurnakan dan Meningkatkan Kualitas Reformasi	
Birokrasi .....	294
4.1.3. Meningkatkan Partisipasi Publik Dalam Proses Pengambilan	
Keputusan dan Kebijakan Publik.....	309
4.1.4. Mempercepat Kinerja Birokrasi .....	311
4.2. Penyelesaian Hukum Mengenai Penyalahgunaan Wewenang	
Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi Oleh Pejabat Pemerintah	
Menurut Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana.....	318
4.2.1. Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Menurut Hukum	
Administrasi.....	318
4.2.2. Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Menurut Hukum Pidana.	351
4.2.3. Titik Singgung Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan	
Wewenang antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor.....	364
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>379</b>
5.1. Kesimpulan.....	379
5.2. Saran .....	381
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>383</b>

## DAFTAR TABEL

No Tabel	Judul Tabel	Halaman
Tabel 1.1.	Peta Penelitian	48
Tabel 2.1.	Diferensiasi Keabsahan Penggunaan Wewenang Pemerintahan	120
Tabel 2.2.	Kaedah Hukum Penyalahgunaan Wewenang Dalam BeberapaYurisprudensi Tindak Pidana Korupsi	124
Tabel 2.3.	Norma Penyalahgunaan Wewenang Dalam Peraturan Perundang-Undangan Hukum Pidana	129
Tabel 4.1.	Titik Singgung Antar Hukum Pidana dan HAN	372
Tabel 4.2.	Titik Singgung dan Perbedaan Antar HAN dan Hukum Pidana	375



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Salah satu fungsi penataan hukum yang berhubungan dengan birokrasi dalam rangka mewujudkan *good governance* dan *clean good government* (tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih) untuk mengatasi permasalahan yang terjadi sekarang dan masa yang akan datang dan sekaligus menjadi harapan dari tuntutan dinamika perkembangan masyarakat sejalan dengan kesadaran masyarakat dalam mentaati hukum dan menjalankan pemerintahan yang berdasarkan pada hukum bukan berdasarkan pada kekuasaan.

Komitmen untuk menjalankan dan mentaati pemerintahan berdasarkan hukum tersebut, selaras dengan pernyataan yang tercantum didalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menyebutkan secara tegas dan jelas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Konsep Indonesia sebagai negara hukum tersebut, berorientasi pada tujuan untuk menciptakan kehidupan demokratis, terlindungi hak asasi manusia, dan kesejahteraan yang berkeadilan. Konsep Indonesia sebagai negara hukum diselaraskan dengan konsep sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), sebagaimana terungkap pada alenia keempat Pembukaan UUD 1945 yang secara tegas dan jelas menyebutkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum.

Tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan antara lain menganut prinsip *good governance and clean government* yang didalamnya terdapat konsep *welfare state*, yakni menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum untuk warga negara.<sup>1</sup>

Salah satu persyaratan penting untuk memajukan kesejahteraan umum mensyaratkan adanya pemerintah berperan secara aktif dengan cara ikut terlibat dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat, terutama pada aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Dalam konteks untuk memajukan kesejahteraan umum, penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) menjadi sesuatu yang tidak dapat ditawar lagi.

Landasan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, berdasarkan TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU No. 28 Tahun 1999) serta lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga independen memperlihatkan komitmen bangsa Indonesia untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance and clean government*.

---

<sup>1</sup> Ridwan, HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 243

*Good governance and clean government* merupakan aspek yang berhubungan dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal.

Pemerintah dalam melaksanakan prinsip *good governance and clean government*, bersandar pada prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta mewujudkan dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak (*independen*).

Konsep *good governance and clean government* tersebut, secara luas tidak hanya secara tertulis (*written law*), tetapi termasuk yang tidak tertulis (*unwritten law*) seperti *convensi*, praktek-praktek penyelenggaraan negara yang sudah menjadi hukum dasar tidak tertulis antara lain:<sup>2</sup>

- a. pidato kenegaraan Presiden pada setiap 16 Agustus di forum sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan
- b. pidato Presiden yang diucapkan sebagai keterangan pemerintah mengenai rencana anggaran pendapatan belanja negara (RAPBN) pada minggu pertama disetiap bulan Januari pada setiap tahun dihadapan sidang paripurna DPR.

Perkembangan berikutnya yang berhubungan dengan tidak tertulis menjadi hukum tertulis dapat ditemukan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana yang tercantum antara lain dalam: (a) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN); (b) UU No. 28 Tahun

---

<sup>2</sup><http://asmisiangka.blogspot.co.id/2013/02/hukum-dasar-tertulis-dan-hukum-dasar.html>, dengan Topik: *Hukum Dasar Tertulis dan Tidak Tertulis*. Di unduh pukul 10.45 Wib pada tanggal 17 Nopember 2015.

1999; dan (c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).

Landasah hukum *good governance and clean government* sebagaimana yang terurai di atas, merupakan salah satu perwujudan dari visi dan misi penyelenggaraan pemerintah yang sesuai dengan tuntutan reformasi yang dilaksanakan para pejabat dan aparatur pemerintah serta penyelenggara negara lain.

Visi yang dimaksud disebut dengan “Visi Indonesia 2020” berbunyi: “Terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara.” Visi ini menjadi pedoman dalam mewujudkan *good governance and clean government*.

Penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan *good governance and clean government* yang terstruktur mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) berpotensi melahirkan: (a) konflik vertikal yaitu konflik antar pemerintah dengan masyarakat; (b) konflik horizontal yaitu konflik antar kelompok masyarakat; dan (c) konflik diagonal yaitu konflik yang terjadi antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sumber konflik tersebut, beraneka ragam namun esensi dari konflik yang terjadi adalah adanya perbedaan kepentingan diantara aktor (pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat).

Penyebab munculnya potensi konflik tersebut, salah satu sumbernya adalah penyalahgunaan wewenang yang dimiliki pemerintah dalam mewujudkan *good governance and clean government*.

Penyalahgunaan wewenang yang dimaksud di atas, berasal dari wewenang yang diberikan secara atributif, delegatif atau mandat kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan umum.

Wewenang merupakan “roh yang memberi jiwa” dan kekuatan kepada badan atau pejabat pemerintahan, tanpa adanya wewenang maka badan atau pejabat yang menjabat posisi tertentu menjadi “mati” atau tidak berfungsi, tidak berdaya dan tidak mempunyai kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan tindak untuk mensejahterakan masyarakat sesuai amanah UUD 1945.

Salah satu asas penting yang berhubungan dengan wewenang yaitu asas legalitas karena menjadi dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Tetapi setiap perbuatan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah atau jabatan pemerintahan yang keluar dari batas-batas dan tujuan pemberian wewenang atau melanggar asas legalitas tidak dibenarkan oleh hukum.<sup>3</sup>

Asas legalitas berhubungan dengan asas *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* dalam kepustakaan Indonesia diartikan sebagai “asas-asas umum pemerintahan yang baik” (AUPB). Asas legalitas menjadi dasar legitimasi bersifat formal sebagai upaya penyelenggaraan pemerintahan melindungi hak-hak masyarakat. Menurut Sjachran Basah, mengartikan asas legalitas sebagai upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan

---

<sup>3</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm. 84

paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.<sup>4</sup>

Asas legalitas meliputi tiga aspek, yaitu: wewenang, prosedur, dan substansi. Wewenang menurut F.A.M. Stroik dan J.G. Steenbeek sebagai *het begrip bevoegdheid is dan ook een kembergrip in het staatsen administratief recht*. Merujuk pada pendapat F.A.M. Stroik dan J.G. Steenbeek menyimpulkan bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>5</sup>

Pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan diikuti dengan pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan (*geen bevoegdheis zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responbility*). Namun tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang itu secara otomatis memikul tanggungjawab karena harus ditelaah apakah pejabat yang bersangkutan yang memikul jabatan tersebut, baik dilihat dari cara memperoleh dan menjalankan wewenangnya atau ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang.<sup>6</sup>

Penyalahgunaan wewenang menurut Sjachran Basah merupakan penyelenggaraan pemerintahan tidak selalu berjalan sebagaimana yang telah

---

<sup>4</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 2

<sup>5</sup> E.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en. Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1985, hlm 26.

<sup>6</sup> Terjemahan bebasnya adalah tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Lihat Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Palangkaraya: Laksbang Mediatama, 2009, hlm 75-76.

ditentukan oleh aturan yang ada. Bahkan sering terjadi penyelenggaraan pemerintahan ini menimbulkan kerugian bagi rakyat akibat penyalahgunaan wewenang.<sup>7</sup>

Parameter untuk mengukur telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan menurut Indriyanto Seno Adji, meliputi:<sup>8</sup>

- a. unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai dari ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan negara. (kriteria dan parameter bersifat alternative); dan
- b. asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan atau *zorgvuldigheid* ditetapkan apabila tidak ada peraturan dasar atau asas kepatutan diterapkan apabila terdapat peraturan dasar. Sedangkan peraturan dasar (tertulis) nyatanya tidak dapat diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendesak sifatnya.

Sumber penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat dan wewenang bebas (diskresi). Pengertian diskresi menurut Pasal 1 ayat (9) UU AP adalah keputusan atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan:

- a. memberikan pilihan;
- b. tidak mengatur;
- c. tidak lengkap;

---

<sup>7</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Alumni, Bandung, 1985, hlm. 223.

<sup>8</sup>Indriyanto Seno Adji, *Kendala Sanksi Hukum Pidana Administratif*, Jurnal Keadilan, Vol. 5 No. 1 Tahun 2011, hlm 35.

- d. tidak jelas, dan/atau
- e. ada stagnasi pemerintahan.

Sementara itu, parameter penyalahgunaan wewenang menurut Safri Nugraha, terjadi pada jenis wewenang terikat adalah asas legalitas (tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan) karena norma wewenang sebagai norma pemerintahan, maka untuk mengukur keabsahan tindakan Pemerintah dapat menggunakan 2 (dua) parameter: (a) peraturan perundang-undangan (*written rules*), atau menggunakan parameter asas legalitas; dan (b) kewenangan bebas digunakan AUPB. Karena itu, parameter penyalahgunaan wewenang karena asas *wetmatigheid* dinilai tidak memadai.<sup>9</sup> Namun dalam praktek peradilan sering dipertukarkan atau dicampur adukan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur yang seolah-olah cacat prosedur itu *in heren* dengan penyalahgunaan wewenang.<sup>10</sup>

Salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan badan pemerintahan atau pejabat pemerintah yaitu korupsi. Asal kata korupsi berasal dari *corruptio*, atau *corruptus*. Arti harfiah dari kata *corruptio*, atau *corruptus* ini adalah penyimpangan dari kesucian, tindakan tidak bermoral, kejahatan, kebusukan, kerusakan, ketidakjujuran, atau kecurangan.<sup>11</sup>

Unsur penting tindak pidana korupsi antara lain tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

---

<sup>9</sup> Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, Desember 2007, hlm 2.

<sup>10</sup>Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 449/Pid.B/2002 PN.Jkt.Pst tanggal 4 September 2002 yang dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Putusan No. 171/Pid/2002/PT.DKI tanggal 17 Januari 2003 dan selanjutnya kedua putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung R.I. dalam Putusan No. 572K/Pid/2003 tanggal 12 Pebruari 2004, dalam Nur Basuki Minarno, hlm. 82-85.

<sup>11</sup>Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2008, hlm. 206.

Korupsi (UU Tipikor) mengenai penyalahgunaan wewenang merupakan *mixing* (campuran atau kombinasi) antara konsep norma hukum administrasi dengan norma hukum pidana. *Mixing* tersebut, mengandung makna sebuah aturan administrasi juga memuat sanksi pidana, yang selanjutnya disebut *administrative penal law* atau *verwaltungs strafrecht*.

Unsur penting dalam tindak pidana korupsi yang tercantum antara lain dalam Pasal 3 UU Tipikor tersebut, mengalami distorsi, sejak kehadiran Pasal 21 ayat (1) UU AP yang pada pokoknya menyatakan pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

Rumusan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP apabila dihubungkan dengan Pasal 3 UU Tipikor yang berhubungan dengan salah satu unsur yaitu “penyalahgunaan wewenang” mempunyai makna:

- a. apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, maka harus dilakukan terlebih dahulu pengujian mengenai kebenarannya dalam suatu sidang di pengadilan tata usaha negara. Padahal sebelum ada Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP, maka implementasi Pasal 3 UU Tipikor dilakukan secara langsung. Tetapi sejak muncul UU AP telah terjadi penambahan “jalur birokrasi” dalam pemberantasan korupsi. Ini merupakan salah satu “langkah mundur” atau “langkah memutar” dalam penegakkan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- b. apabila hasil Keputusan Tata Usaha Negara terbukti ada penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintah, maka dapat dilanjutkan dengan tindak pidana korupsi. Tetapi sebaliknya, apabila menurut Keputusan

Tata Usaha Negara, pejabat pemerintahan tidak terbukti menyalahgunakan wewenang maka peradilan pidana dapat terus berlangsung. Makna ini, menunjukkan tidak ada ketergantungan pada hasil apapun yang diputuskan oleh pengadilan tata usaha negara.

Merujuk pada makna Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP dihubungkan dengan Pasal 3 UU Tipikor sebagaimana yang telah terurai di atas, memperlihatkan penafsiran Pasal 3 UU Tipikor dihubungkan dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP tidak mempunyai pengaruh terhadap keberadaan UU Tipikor, karena UU Tipikor merupakan undang-undang yang bersifat kekhususan berdasarkan pada Pasal 63 ayat (2) KUHP dan Pasal 14 UU Tipikor.

Ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2) KUHP berbunyi: “Jika suatu perbuatan masuk dalam suatu aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus maka yang aturan yang khusus yang diterapkan”. Artinya apabila terdapat pertentangan antar KUHP dengan UU Tipikor, maka yang berlaku adalah UU Tipikor sebagai aturan pidana khusus. Dengan demikian rumusan Pasal 63 ayat (2) KUHP mengandung asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu menegaskan keberlakuan (*validitas*) aturan pidana yang bersifat khusus.

Ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 14 UU Tipikor, berbunyi: “Setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang sebagai tindak pidana korupsi yang berlaku diatur dalam UU Tipikor.”<sup>12</sup> Karena itu, tindak pidana

---

<sup>12</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Diadit Media, Jakarta, 2009, hlm 43. Baca juga, Marwan Effendy, *Apakah Suatu Kebijakan Dapat Di Kriminalisasi? (Dari Perspektif Hukum Pidana/Korupsi)* (makalah) disampaikan dalam Seminar, dengan tema *Pertanggungjawaban Kebijakan Ditinjau Dari Hukum* yang diselenggarakan oleh Lembaga

korupsi dalam hukum pidana khusus tepat karena korupsi dianggap sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Karena bersifat luar biasa, maka diperlukan pula upaya yang luar biasa untuk mengatasinya.<sup>13</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 63 ayat (2) KUHP dan Pasal 14 UU Tipikor tersebut, dapat disimpulkan asas *lex specialis derogat legi generali* hanya berhubungan apabila diduga kuat terjadi tindak pidana korupsi.

Tetapi rumusan kedua pasal tersebut, belum mengatur mengenai peraturan perundangan manakah yang dipergunakan apabila dugaan terjadinya tindak pidana korupsi yang sumber penyebabnya penyalahgunaan wewenang harus terlebih dahulu dibuktikan secara hukum administrasi sebagaimana yang diatur dalam UU AP. Dalam konteks tersebut kurang tepat menggunakan rumusan Pasal 63 ayat (2) KUHP dan Pasal 14 UU Tipikor, meskipun pada sisi lain komitmen untuk melakukan pemberantasan korupsi sebagai suatu kejahatan luar biasa harus tetap diimplementasikan dan ditegakkan.

Korupsi sebagai suatu kejahatan luar biasa secara filosofis menjadi ciri khas UU Tipikor sebagaimana yang ditemukan dalam konsideran “Menimbang” huruf a, yang berbunyi: “Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa”.

---

Pengembangan *Fraud Auditing* (LPFA). di Hotel Bumi Karsa Bidakara–Jakarta, Selasa 11 Mei 2010.

<sup>13</sup> Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance dan Komisi Anti Korupsi diIndonesia*, Penerbit BPHN Depkumham, Jakarta, 2002, hlm 25.

Sementara itu, secara filosofis UU AP lahir dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada AUPB dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Persamaan UU Tipikor dengan UU AP menurut Romli Atmasasmita, UU AP dan UU Tipikor adalah keduanya merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem reformasi birokrasi. Perbedaannya UU AP lebih menitikberatkan pada pembangunan sistem administrasi pemerintahan yang baik dan benar. Sedangkan UU Tipikor lebih menitikberatkan pada sistem penindakan yang represif.<sup>14</sup>

Demikian pula tujuan kedua UU tersebut berbeda. Tujuan UU AP antara lain menciptakan kepastian hukum dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang yang relevan dengan penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi sebagaimana diatur dalam UU Tipikor. Sedangkan UU Tipikor bertujuan menyelamatkan atau mengembalikan kerugian keuangan negara daripada efek penjeratan.<sup>15</sup>

Apabila UU AP dibandingkan dengan UU No. 28 Tahun 1999, menurut Romli Atmasasmita, UU No. 28 Tahun 1999 dan UU AP memiliki tujuan yang sama. Tetapi UU AP lebih memfokuskan pada pembangunan sistem pencegahan. Sedangkan UU No. 28 Tahun 2009 memfokuskan pada subjek hukum penyelenggara negara dan kewajiban penyelenggara negara.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Romli Atmasasmita, *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kritis atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, 2015.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

Jika UU AP, UU Tipikor dan UU No. 28 Tahun 2009 tersebut, dihubungkan satu sama lain, maka terdapat sinergitas dan alur pikir yang sistematis, logis dan simetris sehingga dapat dikatakan telah terjadi unifikasi hukum dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di kalangan penyelenggara negara. Berdasarkan ketiga peraturan undang-undangan tersebut, maka dalam posisi tersebut, keberadaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK), merupakan perkuatan (*strengthen*) dan dorongan (*encouragement*) pemberantasan tindak pidana korupsi di kalangan aparaturnya penegak hukum dan penyelenggara negara.<sup>17</sup>

Ilustrasi hubungan berbagai peraturan perundang-undangan (UU No.28 Tahun 1999, UU Tipikor, UU AP dan UU KPK tersebut, pada prakteknya memunculkan beberapa kasus yang berhubungan dengan kepastian hukum dan keadilan mengenai peraturan undang-undangan manakah yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan kasus yang terjadi dalam masyarakat? Apakah dengan menggunakan hukum administrasi (UU AP) atau menggunakan hukum pidana korupsi (UU Tipikor dan UU KPK) atau UU No.28 Tahun 1999?.

Salah satu contoh kasus yang relevan dengan tema penelitian ini, yaitu kasus yang terjadi setelah disahkannya UU AP, yaitu kasus permohonan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang Ahmad Fuad Lubis, Kepala Biro Keuangan Daerah Propinsi Sumatera Utara selaku Pemohon terhadap Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara selaku Termohon di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dengan permohonan agar Pengadilan menyatakan Termohon dalam menerbitkan Surat Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/ 2015 tertanggal 31 Maret 2015 Perihal

---

<sup>17</sup>*Ibid*

Panggilan Permintaan Keterangan terhadap Pemohon selaku mantan Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut mengandung penyalahgunaan wewenang, oleh karenanya dimohon untuk dinyatakan batal atau tidak sah, karena selain bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan sangat merugikan kepentingan Pemohon sebagai mantan Ketua Bendara Umum Pemprov Sumatera Utara.

Adapun permohonan Pemohon didasarkan pada ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUAP, yang menyatakan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah dan pada ayat (2) ditentukan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.

Dalam perkara *aquo* pihak Termohon selain mengajukan eksepsi bahwa sengketa dengan objek sengketa Surat Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/ 2015 tertanggal 31 Maret 2015 Perihal Panggilan Permintaan Keterangan terhadap Pemohon selaku mantan Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut bukan kewenang *absolute* Pengadilan Tata Usaha Negara Medan untuk mengadilinya, serta menolak seluruh permohonan Pemohon dengan alasan apa yang dilakukan oleh Pemohon dalam menerbitkan surat objek sengketa sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Termohon sebagai penegak hukum berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor: 25/G/2015/PTUN-MDN tertanggal 7 Juli 2015, yaitu Dalam Eksepsi: Menolak

Eksepsi Termohon untuk seluruhnya; Dalam Pokok Perkara: selain menyatakan Keputusan Termohon Nomor: B-473/N.2.5/Fd.1/03/ 2015 tertanggal 31 Maret 2015 Perihal Panggilan Permintaan Keterangan terhadap Pemohon selaku mantan Ketua Bendahara Umum Daerah Pemprov Sumut mengandung penyalahgunaan wewenang, juga menyatakan tidak sah keputusan objek sengketa.

Kasus *aqou* mengantar ketiga hakim yang mengadili perkara dan Panitera Pengganti serta kuasa hukum pemohon dan Gubernur Sumatera Utara dan Istri kedua Gubernur menjadi terdakwa dan divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan contoh kasus di atas, memperlihatkan kesenjangan uraian normatif dengan praktek. Kesenjangan itu berpangkal pada tidak adanya kepastian hukum, sebab secara normatif (berdasarkan UU AP) penyalahgunaan wewenang atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan pejabat pemerintahan, seharusnya diberikan sanksi administrasi. Tetapi pada prakteknya oleh penegak hukum (Polisi, Jaksa, KPK dan Hakim) menilai penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan sebagai perbuatan melawan hukum karena mengandung unsur tindak pidana sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 3 UU Tipikor.

Fenomena bergesernya masalah administrasi menjadi masalah pidana yang diterapkan penegak hukum pada pejabat pemerintahan, menurut Romli Atmasasmita berdasarkan hasil penelitian mengenai keberadaan sanksi administrasi dan sanksi pidana di beberapa Negara Uni Eropa, memperlihatkan terdapat dua pandangan berbeda:<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Oswald Jansen (ed), *Administrative Sanction in the European Union*, Intersentia, 2013; hlm 8-12 dalam Romli Atmasasmita, *Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara*:

- a. pandangan yang mengakui keberadaan sanksi administrasi tidak mengesampingkan sanksi pidana atau disebut *low degree of differentiation*; dan
- b. keberadaan sanksi administrasi harus dipisahkan tegas dari sanksi pidana atau disebut *high degree of differentiation*.

Pandangan pertama yang tidak membedakan (memisahkan) sanksi administrasi dan sanksi pidana. Dengan kata lain, negara-negara tersebut sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administratif. Pandangan ini dianut oleh Negara Inggris, Swedia, Spanyol. Dalam sebuah laporannya Negara Inggris menyebutkan:

*That in the United Kingdom there has been no equivalent tradition to the system of droit administrative (administrative law) and no rigid distinction between public and private law. The use of criminal law was often used to underpin the practical working of the licensing system or in certain circumstances through the use of contempt of courts powers, where appropriate, the courts had powers to use the criminal law to enforce civil wrongs.*<sup>19</sup>

Negara Spanyol dalam konstitusinya mencantumkan kedudukan setara antara sanksi administratif dan sanksi pidana dan pembatasan secara eksplisit. Menurut Oswald menegaskan dalam sistem hukum Negara Spanyol, berdasarkan

---

Suatu Catatan Kritis atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Adiministrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 2015

<sup>19</sup> *Ibid*

pada prinsip *ne bis in idem* antara penerapan sanksi administratif dan sanksi pidana.<sup>20</sup>

Pandangan kedua yang memisahkan secara tegas antara sanksi administratif dan sanksi pidana dianut di negara-negara Portugis, Italia, Jerman, Belanda, Belgia (tidak sepenuhnya menganut pandangan kedua) dan Rumania. Menurut laporan dari Negara Jerman, menyatakan walaupun tidak ada batas yang tegas antara sanksi pidana dan sanksi administratif, tetapi harus dipertimbangkan bahwa antara keduanya terdapat perbedaan karakteristik. Selanjutnya dikatakan bahwa, merupakan tindakan inkonstitusional penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran yang nyata-nyata termasuk pelanggaran administratif. Prinsip *ne bis in idem*, berlaku dalam hal penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran yang bersifat administratif (sanksi administratif).<sup>21</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, menarik dan penting untuk meneliti secara mendalam mengenai pertanggungjawaban pejabat pemerintah dalam penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi dalam rangka menciptakan *good governance and clean government* dalam perspektif hukum administrasi dan hukum pidana yang dituangkan dalam disertasi dengan judul: "Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi"

---

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Oswald Jansen (ed), *Administrative Sanction in the European Union*, Intersentia, 2013, *Op.cit.* hlm 10.

## 1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diidentifikasi masalahnya yaitu sebagai berikut:

- a. bagaimana menciptakan *good governance and clean government* melalui pendayagunaan pejabat pemerintah?
- b. bagaimana penyelesaian hukum mengenai penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi negara?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah sebagaimana yang diuraikan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu mendiskripsikan, menganalisis dan menemukan:

- a. *good governance and clean government* melalui pendayagunaan pejabat pemerintah; dan
- b. penyelesaian hukum mengenai penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi negara.

## 1.4. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya membenarkan atau memperkuat teori dan/atau konsep yang telah ada, tetapi juga dapat memberikan kritik dan selanjutnya diharapkan dapat memunculkan konsep pemikiran baru yang mampu menjawab salah satu permasalahan yaitu masalah menciptakan *good*

*governance and clean government* dengan mendayagunakan pejabat pemerintah dan masalah mengenai penyelesaian hukum berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi.

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam menciptakan *good governance and clean government* dengan mendayagunakan pejabat pemerintah dan penyelesaian hukum mengenai penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi.

### **1.5. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan atau pegangan teoritis dalam penelitian.<sup>22</sup>

Dalam konteks penelitian yang dilakukan penulis, pegangan teoritis yang dipergunakan untuk menjawab permasalahan yang sudah dirumuskan meliputi: (a) bagaimana menciptakan pemerintah yang baik dan bersih (*good governance and clean government*) bebas kolusi korupsi dan nepotisme dan bertanggungjawab melalui pendayagunaan pemerintahan oleh pejabat pemerintah yang bertanggungjawab; dan (b) bagaimana penyelesaian hukum penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi pemerintahan dihubungkan dengan tindak pidana korupsi.

---

<sup>22</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80.

### 1.5.1. Teori Kewenangan

Sumber kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya.<sup>23</sup>

Dalam kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan merupakan hal penting karena berkenaan dengan pertanggung jawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum: *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).

Mengingat pentingnya baik itu, sumber dan cara memperoleh wewenang bagi organ pemerintahan pembahasannya dapat dimulai dari atribusi.

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.<sup>24</sup>

Tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab interen dan eksteren pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>Tatiek Sri Djatmiati, (2004) *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm 60.

<sup>24</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 104-105

<sup>25</sup>Philipus M Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum*, (Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif) Universitas Airlangga, Surabaya, 1997, hlm. 2

Atribusi kewenangan kepada PTUN tidak hanya terbatas pada pengawasan dan pengujian terhadap penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga dalam hal memutuskan ada tidaknya unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Secara rinci ketentuan Pasal 21 UU AP menyebutkan:<sup>26</sup>

- (1) “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsurpenyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilaiada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding kePengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- (6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat”.

Adapun kategori penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU AP, meliputi :

- a. tindakan yang melampaui Wewenang;
- b. mencampuradukkan wewenang; dan/atau
- c. bertindak sewenang-wenang.

Kategori pejabat pemerintahan yang telah melakukan tindakan melampaui wewenang, meliputi:

---

<sup>26</sup>Andhi Nirwanto, *Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)*, Materi disampaikan dalam Seminar Nasional “Peradilan Tindak Pidana Korupsi Ke Depan, dengan topik: Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi”, HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26 Maret 2015.

- a. apabila tindakan itu telah nyata-nyata melampaui wewenang sebagai pejabat pemerintahan;
- b. apabila dilakukan oleh pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan namun telah melampaui masa jabatan atau batas waktu berlaku wewenang tersebut;
- c. telah melampaui batas wilayah berlakunya wewenang yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan; dan/atau
- d. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kategori pejabat pemerintahan yang mencampuradukkan wewenang, dapat terjadi apabila:

- a. keputusan dan/atau tindakannya itu yang dilakukan diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau
- b. bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

Sementara itu, pejabat pemerintahan yang termasuk kategori “bertindak sewenang-wenang”, yaitu apabila:

- a. keputusan dan/atau tindakannya itu dilakukan tanpa dasar kewenangan; dan/atau
- b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.<sup>27</sup>

Merujuk pada ketentuan di atas, menunjukkan bahwa pengujian terhadap ada atau tidaknya tindakan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan merupakan kompetensi absolut PTUN. Penilaian terhadap kebebasan diskresioner apakah selaras dengan maksud ditetapkannya

---

<sup>27</sup>*Ibid*

wewenang atau memang sesuai dengan tujuan akhirnya, merupakan domain hakim administrasi atau tata usaha negara, sehingga terhadap kebijakan pemerintahan tidak dapat dinilai oleh hakim pidana yang memfokuskan dirinya pada persoalan *rechtmatigheid* dan bukan pada *doelmatigheid*.<sup>28</sup>

Prajudi Atmosudirdjo mengartikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan daripada para pejabat Administrasi Negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapatnya sendiri.<sup>29</sup> Sementara itu, menurut Syahrhan Basah diskresi adalah kebebasan bertindak dalam batas-batas tertentu ataupun juga merupakan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan. Walaupun demikian sikap-tindaknya itu harus dipertanggungjawabkan, baik secara moral maupun hukum.<sup>30</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan, dalam arti proses sebagai proses kegiatan dari administrasi negara, adalah untuk merealisasikan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam kelompok pemerintahan *welfare state* tujuan itu adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat (umum).

Pada keadaan seperti itu administrasi negara menjadi mandiri, paling tidak di dalam hal menentukan dan menetapkan prioritas-prioritas operasionalisasi. Dengan perkataan lain, bahwa pemberian *pouvoir discretionnaire* menyebabkan terjadinya perluasan kewenangan administrasi negara.

---

<sup>28</sup>Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Diadit Media, Cetakan Pertama, 2009, hlm. 110-111.

<sup>29</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Op. Cit*, 1986, hlm 77-78

<sup>30</sup>Syahrhan Basah, *Op. Cit*, 1986, hlm 219

Merujuk pada kewenangan sebagaimana yang disebutkan di atas, pemerintah melalui pejabatnya dapat melakukan diskresi sebagaimana yang diatur dalam UU AP.

*Diskresi* atau *discretion* bermakna kebijakan administrasi. Dalam *Verwaltungsvorschrift*, diskresi disebut *ermessen*. Penggunaan istilah diskresi tidak perlu dipertentangkan dengan *ermessen*. *Diskresi* atau *ermessen* digunakan oleh Pejabat Pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan kebijakan (*beleid*) administrasi, lazim disebut *discretionary power, discretionaire bevoegdheden*.<sup>31</sup>

Tom Bingham dalam Laica Marzuki mengatakan *law not discretion*. Diskresi bukan hukum. *Questions of legal right and liability should ordinarily be resolved by application of the law and not the exercise of discretion*.

Diskresi bukan aturan hukum dan bukan peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*). Esensi dari diskresi atau *ermessen* adalah kebebasan secara *doelmatigheid*. Secara gradasi, diskresi atau *ermessen* kadangkala dinamakan *freies ermessen*, utamanya dalam kaitan *vrij bestuur*.<sup>32</sup>

Diskresi menurut Pasal 1 ayat (9) UU AP, diartikan sebagai Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-

---

<sup>31</sup> Laica Marzuki, *Menyoal Diskresi Yang Terpasung (Mengkritisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)*, makalah “Temu Karya Ilmiah Dalam Rangka HUT Peratun ke-26”, Jakarta, 2017.

<sup>32</sup> *Ibid*

undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Selanjutnya diskresi diatur pada Bab VI, Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 UU AP. Menurut Pasal 22 ayat (1) UU AP beserta penjelasannya disebutkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang, dengan tujuan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum; dan
- c. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Sementara itu, ketentuan dalam Pasal 23 UU AP, menetapkan Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan yang tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena ketentuan peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Ketentuan dalam Pasal 24 UU AP menyebutkan pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat sesuai dengan tujuan diskresi, yaitu:

- a. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- c. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- d. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- e. dilakukan dengan itikad baik.

Ketentuan dalam Pasal 25 UU AP mengenai penggunaan, persetujuan dan pemberitahuan diskresi menetapkan:

- (1) “Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat.
- (2) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan diskresi berdasarkan Pasal 23 huruf a, huruf b dan huruf c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.
- (3) Dalam hal penggunaan diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, pejabat pemerintah wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan diskresi.
- (4) Pemberitahuan sebelum penggunaan diskresi dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat.
- (5) Pelaporan setelah penggunaan diskresi dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan darurat, keadaan mendesak dan/atau terjadi bencana alam”.

Sementara itu, mengenai prosedur penggunaan diskresi diatur dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 UU AP. Sedangkan akibat hukum diskresi diatur dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 32 UU AP. Namun menurut Laica Marzuki, penggunaan diskresi dalam UU AP tersebut, meniadakan esensi kebebasan. Hampir keseluruhan pasal mengenai pengaturan diskresi,

berpeluang membatasi, bahkan melucuti esensi kebebasan yang *inheren* harus ada pada diskresi.<sup>33</sup>

Lebih lanjut menurut Laica Marzuki, sesungguhnya, yang menjadi batu penguji (*toetsteen*) dari penggunaan diskresi adalah sejauhmana diskresi bersesuai atau melampaui kewenangan (*de bevoegdheden*) yang melekat pada jabatan dari pejabat yang bersangkutan. Ketika terjadi pelampauan kewenangan dari suatu jabatan maka hal dimaksud bukan lagi hal ihwal diskresi tetapi pelanggaran hukum (*onrechtmatig*) atau melawan hukum (*wederrechtelijk*).<sup>34</sup>

Dalam bagian lain Laica Marzuki, menyebutkan bahwa persyaratan persetujuan atasan dalam hal tertentu sama sekali tidak berpaut dengan hal diskresi tetapi berpaut hubungan atasan dan bawahan secara *administratief rechtelijk*. Persyaratan persetujuan dari atasan tidak lazim dikenal, sekalipun dalam kaitan penyelenggaraan *gebonden bestuur*. Tatkala diskresi mensyaratkan persetujuan (*by consent*) atasan maka diskresi mengalami pemasungan. Hal dimaksud menjadikan diskresi kehilangan esensi kebebasannya. Ketika suatu diskresi Pejabat dianulir oleh Atasan Pejabat maka hal dimaksud harus dimaknai sebagai perintah Atasan Pejabat, berkait belaka hubungan Pejabat Bawahan dengan Pejabat Atasan. Meniadakan esensi kebebasan bermakna menghilangkan eksistensi suatu diskresi. Diskresi tanpa esensi kebebasan bermakna diskresi tanpa diskresi. Suatu *contradictio in adjekto*. Lagi pula harus jelas hubungan antara pejabat pengguna diskresi dengan atasan pemberi persetujuan atas diskresi pejabat

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid*

bawahan. Apakah dalam kaitan delegasi (*delegation of authority*) atau pelimpahan atas dasar mandat. Pemberian delegasi menyebabkan pemberi delegasi (atasan) kehilangan kewenangan, sedangkan dalam hal pelimpahan atas dasar mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama mandat. Atasan ikut bertanggung jawab, termasuk dalam hal pembuatan peraturan kebijakan (*beleidsregel, policy rule*), seperti halnya surat edaran, pengumuman dan sebagainya dalam kaitan mandat.<sup>35</sup>

Terlepas dari catatan mengenai beberapa kelemahan sebagaimana disebutkan di atas, diskresi pada kenyataannya diperlukan oleh penyelenggara pemerintahan untuk mengatasi keterbatasan kapasitas regulasi atau undang-undang tidak mampu menjawab perubahan yang begitu cepat di masyarakat sehingga terkadang regulasi yang ada pun sudah tidak relevan dengan perubahan zaman.

Meskipun kewenangan pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi dalam konsep hukum administrasi selalu disertai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang itu harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang itu sendiri.

Dalam hal pejabat pemerintahan menggunakan wewenang tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang tersebut, maka pejabat pemerintahan yang demikian itu, telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan *freis ermessen* (diskresi).

---

<sup>35</sup> *Ibid*

Penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) komponen yaitu:<sup>36</sup>

- a. penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b. penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya; dan
- c. penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas (wewenang, prosedur dan substansi) tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan substansi. Setiap tindak pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah.

### **1.5.2. Persamaan di Depan Hukum**

*Equality before the law* berasal dari pengakuan terhadap *individual freedom*. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan

---

<sup>36</sup>Indriyanto Seno Adji, Paper, *Antara Kebijakan Publik (Publiek Beleid), Asas Perbuatan Melawan Hukum Materiil Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, dalam Seminar Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 6-7 Mei 2004, hlm. 14, yang mengutip dari Mardjono Reksodiputro, dalam *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kejahatan*, Buku Kesatu, Cet. Kesatu, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) Universitas Indonesia, 1994, hlm. 42-43.

wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Artinya, semua orang diperlakukan sama di depan hukum.

Konsep *equality before the law* telah diintrodusir dalam konstitusi, suatu pengakuan tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan di tanah air. Ironisnya dalam prakteknya hukum di Indonesia masih diskriminatif, *equality before the law* tidak diterapkan secara *equal* bahkan seringkali diabaikan, kepentingan kelompok tertentu lebih dikedepankan dibandingkan kepentingan publik. Padahal dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 setiap orang berhak pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. kemudian dipertegas kembali dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Secara hukum internasional, persamaan dalam hukum diperkuat dengan Pasal 2 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dicanangkan dalam deklarasi, tanpa pembedaan apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, opini politik atau opini lain, kewarganegaraan atau asal usul sosial, kekayaan, keturunan atau status lainnya. Selanjutnya, tidak boleh ada pembedaan orang berdasarkan status politik, yuridiksional atau internasional yang dimiliki negara asalnya, yang independen, yang berada dibawah pemerintahan, atau yang berada dibawah pembatasan kedaulatan lainnya.

Pengingkaran terhadap konsep kesamaan dalam hukum yang terdapat dalam regulasi tersebut, menunjukkan fenomena yang memprihatinkan, sebagai ilustrasi, sebut misalnya ketentuan yang tercantum dalam Pasal 20

UU AP menyebutkan bahwa pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang administrasi pemerintahan, dilakukan oleh APIP.

Selanjutnya menurut Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP, apabila terdapat dugaan pejabat pemerintah menyalahgunakan wewenangnya, maka diselesaikan terlebih dahulu secara administratif berdasarkan hukum administrasi melalui mekanisme pengadilan tata usaha negara. Ketentuan ini berimplikasi pada salah satu unsur dalam Pasal 3 UU Tipikor yakni penyalahgunaan wewenang, harus diujikan terlebih dahulu kebenarannya di pengadilan tata usaha negara.

Akibat munculnya Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UU AP, jika hasil keputusan tata usaha negara menyebutkan terbukti terdapat penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintah, maka dapat dilanjutkan dengan tindak pidana korupsi. Kalau begitu, bagaimana asas persamaan di hadapan hukum?

Arti persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) adalah untuk perkara (tindak pidana) yang sama. Dalam kenyataan, tidak ada perlakuan yang sama (*equal treatment*), dan itu menyebabkan hak-hak individu dalam memperoleh keadilan (*access to justice*) terabaikan.

Perlakuan berbeda dalam perkara penyalahgunaan kewenangan yang berkaitan dengan pejabat pemerintahan berbeda dengan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh yang bukan pejabat pemerintahan, karena ada yang tidak dituntut, menyebabkan pengabaian terhadap kebebasan individu. Ini berarti, kepastian hukum terabaikan.

Menurut Romly A. Sasmita menyebutkan bahwa hukum, khususnya *adresat* hukum pidana, adalah perbuatan seseorang yang melanggar aturan pidana, dan bukan kepada status sosial atau status hukum orang yang bersangkutan. Penjelasan Pasal 1 ayat (1) RUU KUHP telah menegaskan beberapa kali tentang “perbuatan” dan tidak menyebutkan sama sekali tentang orang yang melakukan perbuatan. Hukum Administrasi Negara tidak memberikan alasan hukum sekecil apapun untuk memberikan peluang perlakuan istimewa terhadap seseorang yang telah ditetapkan menjadi tersangka tindak pidana tertentu, apalagi memberikan *impunity* terhadap pejabat negara atau penyelenggara negara yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu termasuk korupsi. Hukum memberikan pengecualian kepada mereka yang hilang ingatan (gila) dan yang berada dibawah umur. Jika demikian kriteria pengecualian yang diberikan oleh hukum, apakah selama ini *impunity* telah dipergunakan secara tepat?<sup>37</sup>

### 1.5.3. Teori Perlindungan Hukum

Setiap manusia di depan hukum berhak untuk mendapatkan perlindungan dari hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama. Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar

---

<sup>37</sup> Romly A Sasmita, *Dibalik Palu Mahkamah Konstitusi: Telaah Judicial Review Terhadap komisi Pemberantasan Korupsi*”, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta2005,. Dalam Rusma Dwiyana, *Equality Before The Law Vs Impunity: Suatu Dilema* Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, LAN Jakarta (tanpa tahun).

dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>38</sup> Sehingga lanjut Lanjut Satjipto, kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.

Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif.<sup>39</sup>

Pembentukan UU AP juga dimaksudkan agar terdapat perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, baik perlindungan terhadap warga masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak maupun terhadap pihak pemerintah sendiri selaku pihak penyelenggara pemerintahan.<sup>40</sup>

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka penggunaan kekuasaan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan memerlukan suatu prasyarat tertentu. Di satu sisi, tindakan pemerintah harus senantiasa didasarkan pada hukum dan senantiasa memperhatikan hak-hak masyarakat. Pada sisi yang lain, masyarakat juga tidak serta merta dapat mempersalahkan pemerintah tetapi harus berdasarkan argumentasi yang sah dan melalui mekanisme dan prosedur hukum yang telah ditentukan. Dalam hal ini, pengawasan dan pengujian terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh lembaga negara dan PTUN yang bebas dan mandiri.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup>Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm 54

<sup>39</sup>Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Remaja Rusdakarya, 1993, hlm 118

<sup>40</sup>Konsiderans "Menimbang" UU AP.

<sup>41</sup>Penjelasan Umum Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Patut dicatat bahwa upaya untuk mendapatkan perlindungan hukum tentunya yang diinginkan oleh manusia adalah ketertiban dan keteraturan antara nilai dasar dari hukum yakni adanya kepastian hukum, kegunaan hukum serta keadilan hukum, meskipun pada umumnya dalam praktek ketiga nilai dasar tersebut bersitegang, namun harus diusahakan untuk ketiga nilai dasar tersebut bersamaan.<sup>42</sup>

#### **1.5.4. Teori Pertanggungjawaban**

Terminologi yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability*, *responsibility* dan *accountability*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang.

Sementara itu, *accountability* (akuntabilitas) merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi sikap internal dan eksternal seseorang makna yang berbeda dengan *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggungjawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada

---

<sup>42</sup>Maria Alfons, *Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual*, Ringkasan Disertasi Doktor, Malang: Universitas Brawijaya, 2010, hlm 18.

pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum.

Sedangkan istilah *responsibility* merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan kontrol jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggung jawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya.<sup>43</sup> Sebagai contoh menunjuk pada pertanggungjawaban politik.<sup>44</sup>

Apabila pejabat pemerintah melakukan penyalahgunaan wewenang dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum. Konsep pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Pertanggungjawaban memuat nisbah bersegi tiga, meliputi:<sup>45</sup>

- a. seseorang adalah penyebab atau berwenang;
- b. atas apa yang diperbuat dan tidak diperbuatnya; dan
- c. berhadapan dengan pihak yang menuntut pertanggungjawaban.

Menurut Hans Kelsen bahwa sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab

---

<sup>43</sup> Masyhur Efendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 121.

<sup>44</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 335-337.

<sup>45</sup> F.X. Adji Samekto, dkk, *Hukum Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*, Semarang: Walisonngo Research Institute (WRI): 2001, hlm 87.

(pertanggungjawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa seseorang bertanggungjawab atas suatu sanksi apabila perbuatannya bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan. Biasanya, yakni apabila sanksi hukum ditunjukkan kepada pelaku langsung, maka seseorang bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggungjawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum.<sup>46</sup>

Dalam teori hukum yang bersifat umum, disebutkan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan. Dari teori hukum umum, muncul tanggungjawab hukum berupa tanggungjawab pidana, tanggungjawab perdata, dan tanggungjawab administrasi.<sup>47</sup>

Prinsip pertanggungjawaban pidana dapat ditemui dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menyebutkan tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan (*geen feit is strafbaar dan uit kracht van eene daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling*).<sup>48</sup>

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP tersebut, dapat dijelaskan bahwa *pertama*, suatu perbuatan dapat dipidana jika termasuk ketentuan pidana menurut undang-undang. Hal ini berarti ppidanaan berdasarkan hukum tidak tertulis tidak dimungkinkan. *Kedua*, ketentuan pidana itu harus

---

<sup>46</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York : Russel and Russel, 1971, hlm 95

<sup>47</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm 147.

<sup>48</sup> Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan & Yurisprudensi*. Alumni, Bandung, 1979, hlm. 16

lebih dahulu ada daripada perbuatan itu, dengan perkataan lain, ketentuan pidana itu harus sudah berlaku ketika perbuatan itu dilakukan.<sup>49</sup> Larangan berlakunya hukum atau undang-undang pidana secara retroaktif ini dilatarbelakangi oleh ide perlindungan HAM.<sup>50</sup>

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) KUHP yang menyebutkan jika sesudah perbuatan dilakukan, ada perubahan dalam perundang-undangan, maka dipergunakan peraturan perundang-undangan yang paling menguntungkan bagi terdakwa. Ketentuan tersebut tidak berlaku surut, baik mengenai ketetapan dapat dipidana maupun sanksinya. *Ketiga*, Pasal 1 ayat (2) KUHP membuat pengecualian atas ketentuan tidak berlaku surut untuk kepentingan terdakwa.<sup>51</sup>

Mengacu pada uraian di atas, maka keberlakuan asas legalitas sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP dibatasi oleh Pasal 1 ayat (2) KUHP yang menyebutkan jika sesudah perbuatan dilakukan, ada perubahan dalam perundang-undangan, maka dipergunakan peraturan perundang-undangan yang paling menguntungkan bagi terdakwa.

Ketentuan dalam Pasal 1 KUHP yang meberlakukan asas legalitas menurut Moelyatno mengandung tiga pengertian:

- a. tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang;

---

<sup>49</sup> Romli Atmasasmita, *Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Penegakannya di Indonesia*, BPHN, Jakarta, 2002, hlm 3.

<sup>50</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 1.

<sup>51</sup> Romli Atmasasmita, *Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Penegakannya di Indonesia*, *Op.Cit*, hlm.3

- b. untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (*kiyas*); dan
- c. aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.<sup>52</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 2 KUHP, bahwa ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan sesuatu tindak pidana di Indonesia. Pada dasarnya hukum pidana merupakan keseluruhan peraturan hukum yang berkenaan dengan perbuatan mana yang dapat dipidana dan pidana apa yang dapat dikenakan.

Eksistensi asas legalitas masih diakui mempunyai implikasi kepada kedudukan kepastian hukum yang mempunyai sifat perlindungan kepada hukum pidana yaitu hukum pidana melindungi masyarakat terhadap pelaksanaan kekuasaan yang tanpa batas dari pemerintah. Hal ini merupakan fungsi “melindungi” dari hukum pidana. Fungsi melindungi, hukum pidana juga mempunyai fungsi instrumental, yaitu dalam batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang, pelaksanaan kekuasaan yang dilakukan pemerintah, secara tegas diperbolehkan.<sup>53</sup>

Sanksi pidana diatur dalam Pasal 10 KUHP, meliputi:

- a. pidana pokok yang terdiri dari: (1) pidana mati; (2) pidana penjara; (3) kurungan; dan (4) denda; dan
- b. pidana tambahan yang terdiri dari: (1) pencabutan hak-hak tertentu; (2) perampasan barang-barang tertentu; dan (3) pengumuman putusan hakim.

---

<sup>52</sup> Moelyatno. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Bina Aksara, 2000, hlm. 25

<sup>53</sup> Schaffmeister, D.et.all, 1995, *Hukum Pidana*. Yogyakarta, Liberty, 1995, hlm 4.

Hukum pidana juga merupakan *ultimum remedium* atau sarana terakhir, hanya diadakan apabila sanksi-sanksi dalam bidang-bidang hukum lain tidak memadai.

Sementara itu, dalam perspektif hukum perdata, disebutkan bahwa pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan perbuatan melawan hukum yang dapat ditemukan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Berkaitan dengan konsep perbuatan melawan hukum, Pasal 1365 KUHPerdata yang menyebutkan bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Dalam ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata tersebut, terdapat unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yaitu adanya perbuatan, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian yang diderita, serta adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian. Dengan adanya unsur perbuatan melawan hukum dalam bidang hukum perdata.

Ketentuan dalam Pasal 1366 KUHPerdata menegaskan bahwa setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.

Dalam hukum perdata, putusan yang dijatuhkan oleh hakim dapat berupa:

1. putusan *condemnatoir*, yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya);

2. putusan *declaratoir*, yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum; dan
3. putusan *constitutif*, yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru.

Pada dasarnya, dalam hukum perdata bentuk sanksi hukumnya dapat berupa kewajiban untuk memenuhi prestasi (kewajiban) serta hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru. Pertanggungjawaban hukum di bidang perdata merupakan pertanggungjawaban hukum yang didasari oleh adanya hubungan keperdataan antar subyek hukum.

Sanksi administratif diatur dalam Pasal 80 UU AP, berupa: (1) sanksi administratif ringan; (2) sanksi administratif sedang; dan (3) sanksi administratif berat. Selanjutnya yang dimaksud dengan sanksi administrasi ringan, sedang dan berat diatur dalam Pasal 81 UU AP, yaitu sebagai berikut:

1. sanksi administratif ringan berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis; atau
  - c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan;
2. sanksi administratif sedang berupa:
  - a. pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
  - b. pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau

- c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan;  
dan
- 3. sanksi administratif berat berupa:
  - a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
  - b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
  - c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
  - d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Adanya pertanggungjawaban pemerintahan ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela (*voluntary compliance*), memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan *good governance*.<sup>54</sup>

## 1.6. Originalitas Penelitian

Penelitian terhadap pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah dalam administrasi pemerintahan dihubungkan dengan tindak pidana korupsi, belum pernah diteliti oleh orang lain. Namun demikian penelitian dengan tema penyalahgunaan wewenang, tetapi perspektifnya tidak secara khusus menitik beratkan pada hubungannya dengan tindak pidana korupsi antara lain pernah dilakukan oleh Enny Rohyani pada tahun 2009 berjudul *Implikasi Hukum Dari*

---

<sup>54</sup>Luthfi J. Kurniawan, Mustafa Lutfi, Perihal Negara, *Hukum & Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, 2011, hlm 7

*Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.*

Penelitian Enny Rohyani dalam penelitian berupa disertasi doktor ilmu hukumnya di Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan cenderung tidak memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap sikap tindak pejabat pemerintah daerah, bahkan seringkali terjadi disharmonisasi, inkonsistensi dan disorientasi. Di sisi lain, terjadi pula fenomena berkembangnya sikap legistik dan positivistik dari hakim, jaksa dan polisi, sehingga dalam penerapan hukum selalu berdasarkan ketentuan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup>

Hal ini berpotensi menyebabkan *character assassination* terhadap eksistensi *freies ermessen*, yang merupakan kriminalisasi perbuatan administrasi negara. Hal ini dapat menimbulkan terjadinya pergeseran prinsip dan konsepsi dari negara hukum menjadi negara undang-undang, yang meletakkan hukum positif sebagai ukuran kebenaran, sehingga hukum positif ditempatkan sebagai instrumen untuk melegitimasi tindakan pemerintah. Apabila kondisi ini berlangsung terus-menerus, maka kinerja aparatur dan pelayanan publik terganggu, yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan menggoyahkan legitimasi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, *freies ermessen* harus diakui oleh pembentuk undang-undang yang direfleksikan dalam undang-undang; serta diakui oleh hakim, yang direfleksikan dalam keputusan hakim.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>Enny Rohyani, *Implikasi Hukum Dari Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Disertasi Doktor Ilmu Hukum) Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung, 2009, hlm iv.

<sup>56</sup>*Ibid*

Merujuk pada analisis disertasi Enny Rohyani, dapat dikemukakan catatan perbedaan dan persamaan penelitian dengan penelitian ini.

Persamaanya dengan penelitian Enny Rohyani sama-sama mengambil tema penyalahgunaan wewenang dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkap masalah yang dijadikan objek penelitian.

Perbedaannya dengan kajian Enny Rohyani lebih menekankan pada *freies ermessen* dan sebagai objek penelitiannya mengenai implementasi penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, penelitian ini lebih menekankan pada pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah dalam administrasi pemerintahandihubungkan dengantindak pidana korupsi. Walaupun demikian penelitian Enny Rohyani relevan untuk dijadikan salah satu acuan karena sama-sama membahas fenomena penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah.

Penelitian lain yang bertema penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh Budi Parmono, dalam disertasinya di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2011 dengan judul *Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*.

Hasil penelitian Budi Parmono tersebut, menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dalam perumusan Pasal 3 UU Tipikor secara *expressive verbis*. Pertama kali di Indonesia, penyalahgunaan wewenang dibentuk dan dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b untuk UU Tipikor.

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b untuk UU Tipikor tersebut dipandang sebagai salah satu inovasi dari Undang-Undang No.24 Prp Tahun 1960 hanya mengatur "memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan" sebagai tindak pidana di luar KUHP. Dengan demikian, Pasal 3 UU Tipikor bukan merupakan peniruan dan pemodifikasian dari Konvensi Korupsi PBB.<sup>57</sup>

Menurut Budi Parmono disebutkan bahwa Pasal 3 UU Tipikor tidak memberikan kriteria yang terperinci bagian inti delik penyalahgunaan wewenang. Tidak terperinci ini diakui oleh Mahkamah Agung karena pembentukan Undang-Undang No.3 Tahun 1971 sebagai undang-undang tindak pidana korupsi pertama berlangsung dalam waktu singkat, delapan bulan. Sehingga pembahasan bagian inti delik penyalahgunaan wewenang tidak tuntas. Berdasarkan hal itu, salah satu rekomendasi yang diajukan oleh Budi Parmono adalah perlunya tercantum penjelasan mengenai kriteria bagian inti delik penyalahgunaan wewenang dalam perundang-undangan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal tersebut, harus ditindaklanjuti dengan sikap sigap pemerintah yang harus lebih teliti ketika melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>58</sup>

Merujuk pada analisis disertasi Budi Parmono, dapat dikemukakan catatan perbedaan dan persamaan penelitian dengan penelitian ini.

Persamaanya dengan penelitian Budi Parmono sama-sama mengambil tema penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tindak pidana dengan

---

<sup>57</sup>Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia* (Disertasi) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Surabaya, 2011.

<sup>58</sup>*Ibid*

menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkap masalah yang dijadikan objek penelitian.

Perbedaannya dengan kajian Budi Parmono adalah kajian Budi Parmono lebih menekankan pada belum jelasnya kriteria penyalahgunaan wewenang. Sedangkan, penelitian ini lebih menekankan pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah dalam administrasi pemerintahan dihubungkan dengan tindak pidana korupsi dalam konteks regulasi yang baru antara lain mengenai UU AP.

Selain itu, perbedaan dengan disertasi Budi Parmono, penelitian ini seidak-tidaknya mempergunakan dua disiplin ilmu yaitu hukum pidana dan hukum administrasi negara, sedangkan disertasi Budi Parmono mempergunakan satu disiplin ilmu hukum yaitu hukum pidana terkait dengan delik penyalahgunaan wewenang dalam perundang-undangan pemberantasan tindak pidana korupsi. Walaupun demikian penelitian Budi Parmono relevan untuk dijadikan salah satu acuan karena sama-sama membahas fenomena penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah dikaitkan tindak pidana korupsi.

Penelitian berupa disertasi mengenai tanggung jawab hukum pejabat pemerintah terhadap penggunaan kewenangan diskresi, dikemukakan oleh Julista Mustamu dari Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Hasanudin Makasar pada tahun 2015 dengan judul *Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pemerintah Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi*.

Penelitian yang dilakukan Julista Mustamu bertujuan untuk menemukan dan memecahkan permasalahan tentang tanggung jawab hukum

pejabat pemerintah terhadap penggunaan kewenangan diskresi, terutama ketika terjadi penyalahgunaan diskresi dalam pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara yang melahirkan tanggung jawab hukum serta pengujiannya pada Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>59</sup>

Metode dan tipe penelitian disertasi Julista Mustamu menggunakan penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum dari aspek filosofis, teori maupun dogmatik berkaitan dengan isu hukum yang diteliti dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan komparatif, dan pendekatan kasus.<sup>60</sup>

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa:

1. tanggung jawab hukum pejabat pemerintah terhadap penggunaan diskresi tidak dapat dibebankan kepada pejabat dalam melaksanakan wewenang jabatan sedangkan pejabat dapat dibebankan tanggung jawab pribadi ketika menggunakan wewenang diskresi tidak sesuai dengan tujuan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik yang pada akhirnya menimbulkan konflik di masyarakat;
2. penyalahgunaan wewenang yang lahir dari diskresi harus diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi sedangkan lahirnya tanggung jawab pidana dimungkinkan jika terbukti ada niat pejabat untuk mengalihkan tujuan diskresi; dan

---

<sup>59</sup>Julista Mustamu, *Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pemerintah Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi*, (Disertasi) Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Hasanudin Makasar pada tahun 2015 Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Hasanudin Makasar pada tahun , 2015, hlm iii

<sup>60</sup>*Ibid*

3. pengujian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan diskresi berupa keputusan tata usaha negara merupakan kompetensi peradilan administrasi.<sup>61</sup>

Perbedaan penelitian Julista Mustamu, dengan penelitian ini antara lain adalah penelitian Julista Mustamu, lebih menekankan pertanggungjawaban penyalahgunaan diskresi. Sedangkan penelitian ini lebih memfokuskan kepada pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang dalam administrasi pemerintahan dihubungkan dengan tindak pidana korupsi dalam konteks UU AP.

Perbedaan lainnya dengan disertasi Julista Mustamu, hanya menggunakan perspektif hukum administrasi negara saja, meskipun diakitakan dengan UU Tipikor. Sedangkan penelitian ini paling kurang mempergunakan dua disiplin ilmu yaitu hukum pidana dan hukum administrasi negara.

Walaupun demikian penelitian penelitian Julista Mustamu masih relevan untuk dijadikan salah satu acuan karena sama-sama membahas fenomena penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah dikaitkan tindak pidana korupsi.

Posisi penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam konteks peta penelitian sebagaimana yang diuraikan di atas, apabila disajikan dalam tabel, maka tampak sebagai berikut:

---

<sup>61</sup>*Ibid*

**Tabel 1.1.**  
**Peta Penelitian<sup>62</sup>**

No.	Peneliti	Judul Disertasi	Temuan Hasil Penelitian	Keterangan
1	Julista Mustamu Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Hasanudin Makasar pada tahun 2015	Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pemerintah Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi.	<p>a. Tanggung jawab hukum pejabat pemerintah terhadap penggunaan diskresi tidak dapat dibebankan kepada pejabat dalam melaksanakan wewenang jabatan sedangkan pejabat dapat dibebankan tanggung jawab pribadi ketika menggunakan wewenang diskresi tidak sesuai dengan tujuan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik yang pada akhirnya menimbulkan konflik di masyarakat;</p> <p>b. penyalahgunaan</p>	<p>a. Julista Mustamu, lebih menekankan pertanggungjawaban penyalahgunaan diskresi. Sedangkan penulis lebih memfokuskan kepada pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang dalam administrasi pemerintah di hubungkan dengan tindak pidana korupsi dalam konteks UU AP.</p> <p>b. Julista Mustamu, hanya menggunakan perspektif hukum administrasi negara. Sedangkan penelitian ini paling kurang mempergunakan dua disiplin ilmu yaitu hukum pidana dan hukum administrasi</p>

<sup>62</sup> Julista Mustamu, *Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pemerintah Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi*, (Disertasi) Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Hasanudin Makasar pada tahun 2015; Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia* (Disertasi) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Surabaya, 2011; dan Enny Rohyani, *Implikasi Hukum Dari Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Disertasi) Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung, 2009

			<p>wewenang yang lahir dari diskresi harus diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi sedangkan lahirnya tanggung jawab pidana dimungkinkan jika terbukti ada niat pejabat untuk mengalihkan tujuan diskresi;</p> <p>c. pengujian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan diskresi berupa keputusan tata usaha negara merupakan kompetensi peradilan administrasi.</p>	negara.
2	Budi Parmono, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2011	Penyalahgunaan wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.	<p>a. penyalahgunaan wewenang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dalam perumusan Pasal 3 UU Tipikor secara <i>expressive verbis</i>. Pertama kali di Indonesia, penyalahgunaan wewenang dibentuk dan dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b untuk UU</p>	<p>a. perbedaannya dengan penulis, yaitu Budi Parmono menekankan pada belum jelasnya kriteria penyalahgunaan wewenang. Sedangkan, penulis lebih menekankan pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah dalam administrasi pemerintahandihu</p>

			<p>Tipikor;</p> <p>b. ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b untuk UU Tipikor tersebut dipandang sebagai salah satu inovasi dari Undang-Undang No.24 Prp Tahun 1960 hanya mengatur "memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan" sebagai tindak pidana di luar KUHP. Dengan demikian, Pasal 3 UU Tipikor bukan merupakan peniruan dan pemodifikasian dari Konvensi Korupsi PBB; dan</p> <p>c. Pasal 3 UU Tipikor tidak memberikan kriteria yang terperinci bagian inti delik penyalahgunaan wewenang. Tidak terperinci ini diakui oleh Mahkamah Agung karena pembentukan Undang-Undang No.3 Tahun 1971 sebagai undang-undang tindak</p>	<p>bungkan dengantindak pidana korupsi dalam konteks regulasi yang baru.</p> <p>b. perbedan lainnya penulis paling kurang mempergunakan dua disiplin ilmu (HAN dan Pidana). Sedangkan Budi Parmono mempergunakan satu disiplin ilmu hukum yaitu hukum pidana terkait dengan delik penyalahgunaan wewenang dalam perundang-undangan pemberantasan tindak pidana korupsi.</p>
--	--	--	--	---

			pidana korupsi pertama berlangsung dalam waktu singkat, delapan bulan. Sehingga pembahasan bagian inti delik penyalahgunaan wewenang tidak tuntas.	
3	Enny Rohyani, doktor ilmu hokum di Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, 2009.	Implikasi Hukum Dari Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.	<p>a. peraturan perundang-undangan cenderung tidak memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap sikap tindak pejabat pemerintah daerah, bahkan seringkali terjadi disharmonisasi, inkonsistensi dan disorientasi;</p> <p>b. terjadi fenomena berkembangnya sikap legistik dan positivistik dari hakim, jaksa dan polisi, sehingga dalam penerapan hukum selalu berdasarkan ketentuan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berpotensi menyebabkan <i>character assassination</i></p>	<p>c. Perbedaan penulis dengan penelitian Enny Rohyani. Penelitian Enny Rohyani lebih menekankan pada <i>freies ermessen</i> dan sebagai objek penelitiannya mengenai implementasi penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara, penelitian penulis lebih menekankan pada pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah dalam administrasi pemerintah dihubungkan dengan tindak pidana korupsi.</p>

			<p>terhadap eksistensi <i>freies ermessen</i>, yang merupakan kriminalisasi perbuatan administrasi negara. Hal ini dapat menimbulkan terjadinya pergeseran prinsip dan konsepsi dari negara hukum menjadi negara undang-undang, yang meletakkan hukum positif sebagai ukuran kebenaran, sehingga hukum positif ditempatkan sebagai instrumen untuk melegitimasi tindakan pemerintah. Apabila kondisi ini berlangsung terus-menerus, maka kinerja aparatur dan pelayanan publik akan terganggu, yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan menggoyahkan legitimasi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, <i>freies ermessen</i></p>	
--	--	--	---	--

			<p>harus diakui oleh pembentuk undang-undang yang direfleksikan dalam undang-undang; serta diakui oleh hakim, yang direfleksikan dalam keputusan hakim</p>	
--	--	--	--	--

## 1.7. Metode Penelitian

### 1.7.1. Metode

Metode dapat diartikan sebagai suatu cara atau teknis yang dilakukan dalam proses penelitian. Sedangkan penelitian adalah suatu upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta dan prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati dan sistematis untuk mewujudkan kebenaran.<sup>63</sup>

Merujuk pada pernyataan di atas, bahwa metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dan metode hermeneutika.

Metode yuridis normatif adalah suatu metode dalam penelitian hukum normatif dengan menggunakan sumber utama data sekunder atau bahan pustaka.<sup>64</sup>

Sementara itu, metode hermeneutika adalah studi pemahaman, khususnya tugas pemahaman teks. Hermeneutika mencakup tiga faktor di

<sup>63</sup> Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Proposal*, Jakarta, Bumi Aksara, 1998. hlm. 24

<sup>64</sup> Soerjono Sukanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 13.

dalamnya, yaitu (1) dunia teks (isi dari teks), (2) dunia pemateri dan (3) dunia pembaca. Tiga faktor ini memiliki perhatian yang berbeda tetapi saling berkaitan satu dengan yang lainnya.<sup>65</sup>

Secara bahasa, hermeneutik berasal dari bahasa Yunani *hermeneuein* yang artinya menafsirkan kembali. Kemudian ditarik menjadi kata benda *hermenein* (penafsiran atau interpretasi). Secara istilah menurut Hans Georg Gadamer hermeneutik adalah usaha memahami dan menginterpretasi sebuah teks. Hal ini berkaitan dengan hubungan antar makna dalam teks, serta pemahaman tentang realitas yang kita perbincangkan.<sup>66</sup>

### **1.7.2. Jenis dan Sifat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat digolongkan sebagai jenis penelitian normatif yang menggambarkan adanya ketidak sinkronan dalam substansi UU PA dengan UU Tipikor seperti contoh dalam Pasal 3 UU Tipikor yang mengatur bagaimana ‘setiap orang yang menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara’. Setiap orang yang memenuhi unsur-unsur delik yang diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor (bukan hanya pegawai negeri) terancam pidana penjara 1 (satu) tahun-20 (dua puluh) tahun.

Mengenai kerugian keuangan negara, terdapat ketentuan mencolok di antara kedua undang-undang. Artinya, pelaku tetap dihukum, baik pidana

---

<sup>65</sup> Richard. E. Palmer, *Hermeneutics Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, and Gadamer*, Terj: *Hermeunitika; Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 8.

<sup>66</sup> Sumaryono, *Hermeunetik Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, 1999, hlm. 83.

penjara, pidana denda dan pidana tambahan sedangkan dalam Pasal 20 UU PA, dinyatakan dalam tempo 10 (sepuluh) hari, pelaku dapat mengembalikan kerugian keuangan negara itu dan sudah dianggap bukan tindak pidana. Oleh karena itu, pelaku tidak perlu takut dipidana berapa besarpun kerugian keuangan negara yang timbul akibat perbuatannya karena yang menanti hanyalah hukuman yang bersifat administratif, tidak ada penjelasan lebih lanjut walaupun kerugian Negara itu tidak dikembalikan kendati waktu 10 (sepuluh) hari telah berlalu.

Dengan demikian penelitian ini akan berfungsi sebagai upaya mengatasi tiadanya ketentuan lebih lanjut yang dinilai menghambat upaya pemberantasan korupsi dan berupaya meneliti kaitan UU Tipikor, Kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, menghasilkan suatu penelitian yang akurat.<sup>67</sup>

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Tujuan penelitian deskriptif adalah menggambarkan secara tepat, sifat individu, suatu gejala, keadaan atau kelompok tertentu.<sup>68</sup>

Deskriptif Analitis berarti bahwa penelitian ini menggambarkan dan menganalisis suatu peraturan hukum dalam konteks teori-teori dan norma-

---

<sup>67</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 57.

<sup>68</sup> Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, PT. Gramedia. 1997, hlm. 42.

norma hukum tentang fakta dan kondisi yang ada seperti contoh yang menggambarkan tindakan pejabat pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah yang melakukan penyimpangan baik secara langsung maupun secara pendelegasian yang kebijakan dalam menerbitkan keputusan-keputusannya menyebabkan kerugian perekonomian negara, atau Keputusan Gubernur Bank Indonesia menyimpang hingga penyimpangan yang dilakukan Kepala Daerah yang menyebabkan kerugian atau gejala lainnya yang menjadi objek penelitian.

Seperti adanya keputusan yang merugikan negara dan bentuk kebijakan yang menyebabkan penderitaan terhadap masyarakat. Setelah itu diadakan suatu hipotesa secara kritis dalam arti memberikan penjelasan-penjelasan atas fakta atau gejala tersebut, baik dalam kerangka sistematisasi maupun sinkronisasi dengan berdasarkan pada aspek yuridis, dengan demikian menjawab permasalahan yang menjadi objek penelitian.

### **1.7.3. Sumber Data**

Sumber data yang dipergunakan yaitu data sekunder yang dimaksudkan meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder serta bahan-bahan tersier. Selain itu, digunakan pula data primer untuk mendukung penelitian dan menunjang sumber data sekunder yang telah ada.<sup>69</sup>

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang terdapat pada

---

<sup>69</sup>Peter Mahmud Marjuki, *Op. cit.*, hlm 144.

berbagai perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat pakar hukum, dan hasil-hasil penelitian. Adapun, bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.<sup>70</sup>

Penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder, maka penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif (skema) dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konseptual mutlak diperlukan. Di dalam menyusun kerangka konseptual, dapat dipergunakan perumusan-perumusan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian, dan penelitian hukum normatif tidak memerlukan hipotesis.

Konsekuensi yang hanya menggunakan data sekunder, maka pada penelitian hukum normatif tidak diperlukan sampling, karena data sekunder (sebagai sumber utamanya) memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa diganti dengan data jenis lainnya dan pada umumnya penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.

Sumber data dalam penelitian ini di kelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu merupakan data yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang tinggi dan mengikat,

---

<sup>70</sup>Jhonny Ibrahim, *Loc.cit*, hlm.192. Bandingkan dengan Amiruddin dan Zainal Asikin, *PengantarMetode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 118-119.

karena data primer misalnya dikeluarkan/ditetapkan oleh pemerintah. Bahan hukum primer antara lain peraturan perundang-undangan. Data primer yang digunakan dalam penelitian antara lain:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Neptisme;
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
7. Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
8. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
  11. Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan; dan
  12. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan
- b. Bahan hukum sekunder adalah data-data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer antara lain, hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah di bidang hukum. Dalam hal ini hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah di bidang hukum administrasi negara dan hukum pidana; dan
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan bermakna maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Seperti kamus hukum, kamus bahasa Belanda dan Indonesia, kamus bahasa Inggris dan Indonesia, ensiklopedia, dan lain-lain.<sup>71</sup>

#### **1.7.4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*), adalah studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui pengkajian terhadap peraturan

---

<sup>71</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normati Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. 2007, hlm. 13.

perundang-undangan, literatur-literatur, tulisan-tulisan pakar hukum dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat normatif.

Teknik pengumpulan data tersebut meliputi studi kepustakaan yaitu meneliti dokumen, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan bidang hukum pidana, tindak pidana korupsi, hukum pidana administrasi pemerintahan dan yang relevan dengan teori pendukung dalam menyusun konsep penelitian dan juga mendukung penyajian dan pembahasan masalah yang dijadikan obyek penelitian.

Studi kepustakaan bertujuan untuk memperoleh wawasan teoritik dan kerangka konseptual penelitian. Studi kepustakaan yang terarah untuk mendapatkan informasi-informasi tersebut, dilakukan di perpustakaan:

- a. Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung di Kota Bandung;
- b. Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Parahyangan Bandung di Kota Bandung;
- c. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran di Kota Bandung;
- d. Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran di Kota Bandung;
- e. Kantor Pemerintah Pusat maupun Daerah yang terkait;
- f. Badan Pembinaan Hukum Nasional di Jakarta; dan
- g. Perpustakaan Umum Nasional di Jawa Barat dan Jakarta.

### 1.7.5. Analisa Data

Penelitian hukum kepustakaan (secara normatif) kegiatan analisis data sebenarnya telah dimulai semenjak sebelum penyusunan kerangka acuan penelitian sampai pada saat terakhir penulisan laporan penelitian. Supaya laporan penelitian itu benar-benar memuat hasil pemikiran dan pendapat yang didasari informasi yang selengkap-lengkapnyanya.<sup>72</sup>

Menganalisis bahan-bahan yang telah dikumpulkan tentu saja harus dilakukan cara-cara analisis atau penafsiran hukum yang dikenal, seperti penafsiran autentik, penafsiran menurut tata bahasa, penafsiran berdasarkan sejarah perundang-undangan atau berdasarkan sejarah hukum, penafsiran sistematis, penafsiran sosiologis, teleologis, penafsiran fungsional, ataupun penafsiran suatu pemikiran.<sup>73</sup>

Dengan demikian menggunakan metode analisis ini diharapkan memperoleh gambaran tentang pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang Pejabat Pemerintah menurut hukum administrasi dihubungkan dengan tindak pidana korupsi.

---

<sup>72</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung, Alumni, 1994, hlm. 151

<sup>73</sup> *Ibid.* hlm. 152.