

KORUPSI KARENA PENYALAHGUNAAN WEWENANG

Oleh

Yudhi Widyo Armono, SE, SH, MH

A. PENDAHULUAN

Untuk mengetahui penyalahgunaan wewenang harus dilihat dari segi sumber wewenang berasal. Hukum administrasi di setiap penggunaan wewenang di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, tapi tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang itu secara otomatis memikul tanggung jawab karena harus dapat melihat apakah pejabat yang bersangkutan yang memikul jabatan tersebut, dari sudut pandang cara memperoleh dan menjalankan wewenang.

Pada hukum administrasi asas legalitas mencakup tiga aspek, yaitu : wewenang, prosedur dan substansi. Artinya wewenang, prosedur dan substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, karena pada peraturan perundang-undangan sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan dan menyangkut tentang substansinya.

Disetiap rumusan tindak pidana harus tercakup adanya perbuatan melawan hukum dan tindak pidana harus disusun dalam kata-kata yang menggambarkan perbuatan berkonotasi negatif, sehingga sifat melawan hukum dari perbuatan itu menjadi lebih nyata. Dalam sanksi diperaturan perundang-undangan sudah mencerminkan sifat melawan hukumnya suatu perbuatan, maka rumusan delik itu harus ditambahkan dengan kata-kata *melawan hukum*, yang selalu menjadi unsur mutlak setiap tindak pidana. Tetapi dalam konteks hukum pidana formil, *melawan hukum* harus dibuktikan apabila menjadi *bagian inti* dari tindak pidana yang didakwakan. Baru dapat dibuktikan *melawan hukum* jika perkataan tersebut disebutkan dalam rumusan tindak pidana. Apabila tidak disebutkan, maka dipandang melawan hukum sepanjang dapat dibuktikan unsur-unsur lain dari suatu tindak pidana, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Apa persamaan antara melampaui wewenang, mencampur adukkan wewenang dan bertindak sewenang-wenang?
2. Apa perbedaan antara melampaui wewenang, mencampur adukkan wewenang dan bertindak sewenang-wenang?

C. KERANGKA TEORI

Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapat Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya *detournement de pouvoir* dengan *Freis Ermessen*, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud yaitu :

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan
2. 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
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana

Menyalahgunakan kewenangan, sarana atau kesempatan yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan adalah peristilahan yang digunakan pembentuk Undang-undang untuk menggambarkan sifat melawan hukum tindak pidana korupsi (Pasal 3, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999). Maka, jika suatu perbuatan tindak melawan hukum menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, mengingat pasal tersebut menggunakan istilah *melawan hukum* untuk menggambarkan sifat melawannya, maka secara *mutatis mutandis*, perbuatan itu juga tidak dapat dipandang sebagai bentuk perbuatan melawan hukum menurut pasal manapun, termasuk bukan perbuatan menyalahgunakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999.

Pada hukum administrasi, perbuatan administrasi negara harus dilihat dari tiga aspek sehingga dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan kewenangan, yaitu :

1. Penyalahgunaan kewenangan yang berhubungan dengan tidak adanya wewenang bagi pejabat yang bersangkutan untuk melakukan perbuatan tersebut.
2. Penyalahgunaan kewenangan yang berhubungan dengan tidak dipenuhinya prosedur untuk sampai kepada pengambilan keputusan melakukan suatu perbuatan administrasi negara tertentu.
3. Penyalahgunaan wewenang yang timbul karena substansi dari perbuatan administrasi negara pejabat yang bersangkutan yang melanggar peraturan perundang-undangan.

D. HASIL PEMBAHASAN

Sjachran Basah mengartikan penyalahgunaan wewenang atau "*detournement de pouvoir*" adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Melampaui wewenang

Menurut Wiktionary, "*melampaui wewenang adalah melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan berdasarkan perundang-undangan tertentu*". Berdasarkan pengertian dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 37 Tahun 2008 yang menguraikan unsur dari pemenuhan suatu tindakan administrasi point kedua : "*yang melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik*".

Contoh : Dalam urusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) misalkan di kota Makassar. IMB dikeluarkan surat yang berkepalanya kopy *Dinas Pengawasan Bangunan Daerah*, tidak lagi menggunakan surat dengan kopy Walikota Makassar. Dengan perubahan tersebut seolah-olah wewenang telah dialihkan kepada Dinas Pengawasan Bangunan Daerah, tidak lagi menjadi wewenang Walikota.

2. Mencampuradukkan wewenang

Pengertian kedua ini sejalan dengan asas larangan untuk mencampuradukkan kewenangan dimana asas tersebut memberikan petunjuk bahwa "*pejabat pemerintah atau alat administrasi negara tidak boleh bertindak atas sesuatu yang bukan merupakan wewenangnya atau menjadi wewenang pejabat atau badan lain*". Dengan demikian apabila instansi pemerintah atau pejabat pemerintah atau alat administrasi negara diberi kekuasaan untuk memberikan keputusan tentang suatu kasus (masalah konkret), maka keputusan yang dibuat tidak boleh digunakan untuk maksud-maksud lain terkecuali untuk maksud dan tujuan yang berhubungan dengan diberikan kekuasaan/wewenang tersebut.

Contoh : Seorang pejabat yang menjalankan kewenangan untuk dan atas nama jabatan (*amtshalve*) kemudian terindikasi adanya penyalahgunaan wewenang, sebagai ilustrasi : Gubernur Bank Indonesia (BI) mengesahkan kebijakan *dana talangan* untuk menanggulangi dampak krisis global. Kebijakan atau *Beleid* yang dalam hal ini dituangkan dalam bentuk Peraturan BI. Akan tetapi pengesahan yang dilakukan oleh gubernur BI tersebut dikarenakan telah menerima suap.

3. Bertindak sewenang-wenang

Menurut Sjachran Basah, *abus de droit* (tindakan sewenang-wenang), yaitu *perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan*. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisasi). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.

Contoh : Pengguna Anggaran (kepala Dinas Kebersihan akan melakukan pembelian alat pengolahan sampah. Kepala Dinas (kadis) tersebut menunjuk salah satu Kepala Seksi sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Atas dasar pelimpahan wewenang, selanjutnya Kepala Seksi membentuk Panitia Lelang (Panitia Tender), Panitia Lelang dan Kepala Seksi yang telah ditunjuk tersebut tidak melaksanakan lelang sesuai wewenang yang telah dilimpahkan kepadanya melainkan dengan cara melakukan penunjukan langsung (PL) dengan tujuan untuk memenangkan rekanan tertentu, dengan cara seperti yang berakibat merugikan keuangan negara

Mengingat melawan hukum menjadi sifat umum dari suatu delik, maka tidak terpenuhinya unsur melawan hukum dalam suatu perbuatan menunjukkan perbuatan itu bukanlah suatu tindak pidana. Apabila suatu perbuatan bukan tindak pidana, maka dengan kriteria apapun perbuatan itu tidak akan dapat menjadi suatu tindak pidana. Apakah tindak pidana perbuatan yang melawan hukum atau justru sebaliknya, melawan

hukum itu hanya menjadi ciri, unsur atau bagian inti utama dalam setiap tindak pidana. Kecenderungan praktek peradilan telah menempatkan bahwa suatu tindak pidana adalah salah satu jenis dari sekelompok perbuatan yang melawan hukum. Konsep ini menyebabkan tidak ada lagi pengertian khusus *melawan hukum* dalam hukum pidana, melainkan sama dengan melawan hukum pada umumnya, termasuk pemaknaan yang diberikan dalam bidang hukum perdata ataupun hukum administrasi.

Hal ini berakibat tindakan penegakan hukum yang diambil atas suatu peristiwa, boleh jadi merupakan “keputusan politik” semata. Artinya, walaupun digunakan instrumen hukum pidana dalam menyelesaikan suatu peristiwa konkret, maka hal itu bukan karena perbuatan yang dipersoalkan bersifat melawan hukum dalam hukum pidana (*wedderechtelijk heid*), tetapi hal itu semata-mata sebagai *pilihan tindakan yang mungkin dilakukan* pemerintah. Apakah pilihan menggunakan hukum pidana adalah pilihan pertama (*primum remedium*) ataukah sebagai alat pertahanan paling akhir (*ultimum remedium*), menjadi tidak lagi penting. Pilihan bebas demikian menyebabkan penegakan hukum selalu berada dibawah bayang-bayang keputusan politik, tidak benar-benar sebagai pelaksanaan tujuan bernegara berlandaskan hukum.

E. KESIMPULAN

Penyalahgunaan wewenang berdasarkan ketiga istilah diatas memiliki arti yang sama bahwa sama-sama menjelaskan tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi akibat dari penyalahgunaan wewenang. Substansi yang ingin dijelaskan sama tetapi cara penerapan/perlakuannya yang berbeda, baik itu dilihat dari penyimpangan akibat pertentangan aturan baik yang diatur dalam Undang-undang, pelaksanaan wewenang pejabat lain ataupun melebihi dari apa yang sepatutnya dengan ketentuan.

Tidak semua penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi berujung pada penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana hanya meliputi perbuatan pejabat administratif yang menyalahgunakan wewenang karena tidak adanya kewenangan yang bersangkutan untuk melakukan perbuatan tersebut. Sedangkan sisanya bukan penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Minarno Basuki Nur, 2009. **Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Palangkaraya** : Laksbang Mediatama, hal 72-79

Basah,Sjachran. 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Alumni, Bandung, hal. 223

http://id.wiktionary.org/wiki/melampai_wewenang

<http://huda-drchairulhudashmh.blogspot.com/>

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Korupsi

Undang-undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia