



## PENGUJIAN UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM KAITANNYA DENGAN TINDAK PIDANA KORUPSI

**BRAM MOHAMMAD YASSER\***

Submitted: 31-07-2018, Reviewed: 25-04-2019 Accepted: 30-04-2019

DOI: <http://doi.org/10.22216/soumlaw.v2i1.3558.g1352>

10.22216/soumlaw.v2i1.3558.g1352

**Abstract:** *The testing of the Abuse of authority is an absolute thing in the determination of corruption crime and it causes the Financial Loss to the Country or the economy of the country, the Corruption crime that is intended in this case is in article 3 corruption eradication law ,that related to the authorities and government or the state administrators especially in the use of state's finance. the inception of Law No. 30 year 2014 about Government Administration has brought fundamental changes in the Organization of the Government substantially or procedurally in the use of authority by government officials, in which every policy made by public officials when there are indications of abuse of authority and financial harm the country or economy of the country, not must be brought directly into the realm of criminal acts of corruption through the Court of the crime of corruption, but rather should be tested first aspect of abuse of authority and the State's losses, though elements of his country's loss made by the Agency of the Financial Examiner (CPC).*

**Keywords:** *Abuse of Authority, State Administrative Court, Corruption Crime.*

**Abstrak:** Pengujian Penyalahgunaan wewenang merupakan suatu hal mutlak dalam penentuan tindak pidana korupsi dan berakibat kepada Kerugian Keuangan Negara atau Perekonomian Negara, tindak pidana korupsi yang dimaksud dalam hal ini adalah Pasal 3 Undang-Undang Pemeberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni terkait dengan Pejabat Publik atau Pemerintahan atau Penyelenggara Negara terutama dalam hal penggunaan keuangan negara. Lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah membawa perubahan fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan baik secara substansial maupun prosedural dalam penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan, yang dimana setiap kebijakan yang dibuat oleh pejabat publik apabila ada indikasi penyalahgunaan wewenang dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tidak harus dibawa langsung ke dalam ranah tindak pidana korupsi melalui pengadilan tindak pidana korupsi, melainkan harus diuji dulu aspek penyalahgunaan wewenang dan kerugian negara, sekalipun unsur kerugian negaranya yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

**Kata Kunci:** Penyalahgunaan Wewenang, Peradilan Tata Usaha Negara, Tindak Pidana Korupsi.

### A. Latar Belakang Masalah

Konsep wewenang dalam kajian hukum khususnya hukum administrasi dan tindak pidana korupsi merupakan dua aspek hukum yang saling terkait. Menurut tradisi ilmu hukum, titik taut “hukum administrasi” berada di antara norma hukum pemerintahan dan hukum pidana, sehingga dapat dikatakan sebagai “hukum antara”. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut dapat ditegakkan sanksi pidana. Karena itu hampir setiap norma hukum pemerintahan berdasarkan Hukum Administrasi diakhiri “*In cauda venenum*” dengan sejumlah ketentuan pidana, secara harfiah *In cauda venenum* berarti ada racun di ekor/buntut dalam setiap tindak kebijakan (Erliyana, 2004).

\* Advokat, email: [brammohammadyasser@gmail.com](mailto:brammohammadyasser@gmail.com), SH.,MH (Universitas Andalas).



Hukum administrasi dalam praktiknya menempati posisi dominan dalam penanganan tindak pidana korupsi, oleh karena itu hakekat hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang yang tujuannya untuk melindungi individu atau masyarakat. Dapat diambil kesimpulan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antara Penyelenggara Negara dan Pihak lain baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama yang bertujuan untuk meraup atau mencuri uang negara, dengan cara menyalahgunakan kewenangan atau serta memanfaatkan kewenangan yang dipunya agar dapat menguntungkan diri sendiri atau orang lain, yang berujung pada kerugian negara atau kerugian perekonomian negara (Abdul Latif, 2014).

Tindak pidana korupsi di Indonesia penyebarannya telah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya sudah memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Karena itu tindak pidana korupsi telah dianggap sebagai suatu perkara “*seriousness crime*”, kejahatan serius yang sangat mengganggu hak ekonomi dan hak sosial masyarakat dan negara dalam skala yang besar, sehingga penanganannya harus dilakukan dengan cara “*extra ordinary treatment*” serta pembuktiannya membutuhkan langkah-langkah yang serius professional dan independen. Penyelenggara negara dalam hal ini, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan dan melakukan sebagian daripada tugas negara atau alat-alat perlengkapan negara (Achmad Ali, 2009). Sehingga ketentuan makna “menyalahgunakan kewenangan” haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan pejabat swasta meskipun swasta juga memiliki jabatan, sesuai dengan apa yang diisyaratkan oleh UU No. 28 Tahun 1999 Penyelenggaran Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, yakni; Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaran negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Delik menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 Undang-undang No. 20 tahun 2001 perubahan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (UU PTPK) yang menyebutkan: setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah). Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan, sekalipun korupsi dapat terjadi pada ranah keperdataan melalui suap, gratifikasi dll, bertujuan melancarkan suatu kegiatan, akan tetapi ujung tombak dari tindak pidana korupsi tersebut adalah adanya penyalahgunaan wewenang/kewenangan (Andi Hamzah, 2012).

Proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan wewenang” yang dibarengi dengan menyebutkan jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktivitasnya, ia tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Acapkali ditemukan pula unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran. Suatu pemikiran yang terbalik. Unsur “merugikan keuangan negara” merupakan akibat adanya pelanggaran hukum berupa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan negara” jika pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya. Dalam praktik *detournement de pouvoir* dicampur adukkan dengan perbuatan



sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechtmatigee daad*) atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apa pun dan dibidang apa pun. Menggunakan konsep luas dan bebas ini akan mudah menjadi senjata penyalahgunaan wewenang yang lain dan justru kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret (*freies ermessen*). Konsep *detournement de pouvoieur* sendiri dalam hukum administrasi tidak dimaknai sama oleh para ahli dan praktik penerapannya oleh peradilan administrasi dan pengadilan pidana (korupsi)(Arifin P. Soeria Atmadja, 2008).

*Detournement de pouvoir* menurut Winarsih Arifin dan Farida Sumargono dalam kamus Prancis-Indonesia (Dictionnaire Francais-Indonesia), bahwa *detourne* adalah menyimpang, berputar, tidak langsung, mengambil jalan yang menyimpang untuk mencapai tujuan. Sedangkan *Detournement* adalah menyimpang, pembelokan, penyelewengan, penggelapan. *Pouvoir* adalah kemampuan, kekuasaan menurut hukum. Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapat Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*detournement de pouvoir*” dengan “*Freiss Ermessen*”, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu (Indriyanto Seno Adji, 2006): 1) Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan; 2) Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain; dan 3) Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Sjachran Basah mengartikan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*” adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari beberapa pandangan ahli tersebut pada prinsipnya penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat dan juga bisa terjadi pada jenis wewenang bebas (diskresi). Indikator atau tolak



ukur penyalahgunaan wewenang pada jenis wewenang terikat adalah asas legalitas (tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan), sedangkan pada jenis wewenang bebas (diskresi) mempergunakan parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena asas *wetmatigheid* tidaklah memadai.

Praktik peradilan sering dipertukarkan/dicampuradukkan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur yang seolah-olah cacat prosedur itu *in heren* dengan penyalahgunaan wewenang. Sekalipun Hakim dianggap tahu hukum *Ius Curia Novit* dan juga corong undang-undang, akan tetapi dalam menentukan penyalahgunaan wewenang tersebut bukanlah domain dari Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), melainkan adalah domain dari Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana ketentuan Pasal 21 Undang-Undang No. 30 tahun 2014, yakni: 1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan; 2) Badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada 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 ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; dan 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.

Perkembangan hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi, khususnya unsur menyalahgunakan kewenangan baik dalam jabatan publik ataupun jabatan swasta dalam domain hukum keperdataan selama dapat dibuktikan perbuatan menyalahgunakan kewenangan bukan karena perbuatan yang dilakukan dalam kedudukannya sebagai pejabat publik atau pejabat swasta, tetapi karena perbuatannya sebagai perbuatan menyalahgunakan kewenangan yang juga disebut sebagai perbuatan melawan hukum baik dalam perspektif hukum publik maupun dalam hukum keperdataan. Undang-Undang No. 30 tahun 2014, tidak memberikan penjelasan yang eksplisit tentang penyalahgunaan wewenang, akan tetapi memberikan bentuk larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 Undang-Undang



No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyebutkan: 1) Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang; dan 2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a) Larangan melampaui wewenang; b) Larangan mencampuradukkan wewenang; dan c) Larangan bertindak sewenang-wenang.

Selanjutnya Pasal 18 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyebutkan; 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a) Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang; b) Melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau c) Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a) Di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau b) Bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan; 3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a) Tanpa dasar Kewenangan; dan atau b) Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Selanjutnya Pasal 19 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyebutkan: 1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; 2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sesungguhnya kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan dan peranan sangat penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, sehingga dapat



diartikan bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi dan penentuan sebuah tindakan maladministrasi yang berujung pada kerugian negara. Oleh karena itu jelas dan terang unsur menyalahgunakan wewenang ataupun Penyalahgunaan Wewenang merupakan ujung tombak dari Tindak Pidana Korupsi, sebelum penentuan Unsur merugikan keuangan negara, maka untuk itu harus diuji terlebih dahulu apakah seseorang Tersangka atau Terdakwa yang didakwa melakukan Tindak Pidana Korupsi tersebut telah melakukan penyalahgunaan wewenang. Unsur “menyalahgunakan kewenangan” sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diartikan memiliki pengertian yang berbeda dengan “penyalahgunaan kewenangan” sebagaimana disebut dalam Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atau lebih jauh lagi bahwa ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) tersebut dianggap telah mencabut kewenangan yang dimiliki penyidik dalam melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku pejabat pemerintahan yang mana seharusnya menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di Peradilan Tata Usaha Negara.

Setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan, sehingga tidak serta merta harus melalui hukum pidana penyelesaiannya atau bisa dikatakan hukum pidana merupakan *ultimum remedium*. Secara yuridis pertanggung-jawaban terhadap penyalahgunaan wewenang yang melanggar hukum harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut harus sesuai dengan konsep hukum “*geen bevoegdheid zonder verant woordelijkheid or there is no authority without responsibility*” yang artinya tiada kewenangan tanpa tanggung jawab. Disamping itu, dalam hukum pidana menganut prinsip “*personal responsibility*” yang artinya tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. *In casu* dalam hal ini perlu dibedakan tanggung jawab menurut hukum administrasi dengan hukum pidana. Pada hukum administrasi berlaku prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability responsibility*), sedangkan dalam hukum pidana berlaku prinsip pertanggungjawaban pribadi *personal responsibility* (Wiryono, 2009).

Dari paparan di atas, dalam hukum administrasi setiap penggunaan wewenang di dalamnya terkandung pertanggung jawaban, namun demikian harus pula dipisahkan



tentang tata cara memperoleh dan menjalankan wewenang oleh karena tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang melaksanakan tugas dan atau pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum. Berdasarkan uraian-uraian yang telah penulis uraikan diatas, maka tulisan ini akan membahas: bagaimana pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pada peradilan Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi? bagaimana kekuatan pembuktian dari unsur penyalahgunaan wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi?

## **B. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dimaksudkan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penggunaan metode yuridis normatif bersifat kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada berbagai alasan sebagai berikut: *Pertama*, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan yang dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada yang dikumpulkan. *Kedua*, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifir. *Ketiga*, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan (*holistic*). Sementara itu penelitian ini juga bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Soerjono Soekanto (Soekanto, 2005) menyatakan penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu selain memperkuat teori-teori lama, atau didalam rangka menyusun teori-teori baru.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi**





Berdasarkan ketentuan Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, Pasal 2 menyebutkan: 1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada tau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana; dan 2) Pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan sebagaimana pada yata (1) setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah. Sehingga untuk melakukan pengujian penyalahgunaan wewenang atau penilaian unsur penyalahgunaan wewenang harus dilakukan pada Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 1 angka 8 Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015, sehingga jelas dan terang bahwsanya domainian untuk menguji penyalahgunaan wewenang ada Pada Peradilan Tata Usaha Negara dan pengujian penyalahgunaan wewenang atau penilaian unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan sebelum adanya proses pidana.

Konteks Pidana dalam hal ini diartikan sebagai keseluruhan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Tindak Pidana atau muatan tentang pidana. Untuk mengetahui kepada siapa yang harus bertanggung jawab secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melanggar hukum (penyalahgunaan wewenang) harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut sesuai dengan konsep hukum “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*” atau *there is not authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa tanggung jawab). Setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan (Ridwan HR, 2001).

Mandat bersumber dari persoalan wewenang, karena wewenang tetap berada pada mandans (pemberi mandat) sedangkan mandataris (penerima wewenang) hanya dilimpahi wewenang bertindak untuk dan atas nama mandans. Pada mandans tidak terjadi penyerahan wewenang, artinya mandans tetap dapat bertindak sendiri atas namanya. Tidak adanya penyerahan wewenang pada mandat maka yang bertanggung jawab secara yuridis tetap pada mandans (pemberi wewenang). Atribusi wewenang pertanggungjawaban secara yuridis oleh si penerima wewenang, tergantung pada si



penerima wewenang melakukan mandat atau delegasi. Jika yang dilakukan adalah pemberian mandat maka si mandans (pemberi wewenang/penerima wewenang dalam atribusi) tetap bertanggung jawab. Hal tersebut berbeda kalau dengan cara delegasi, maka pemberi wewenang tidak bertanggung jawab, pertanggung jawaban sudah beralih pada delegatoris. Delegasi, pekerjaan yang didelegasikan diserahkan sebagian atau seluruh wewenang kepada penerima delegasi (delegatoris) untuk bertindak melaksanakan pekerjaan tersebut atas namanya sendiri. Pada delegasi disertai dengan penyerahan wewenang, oleh karenanya jika terjadi penyalahgunaan wewenang oleh delegatoris maka yang bertanggung jawab adalah delegatoris (Yuslim, 2015).

Pengelolaan keuangan daerah (PP No. 58 Tahun 2005) Kepala Daerah sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mendelegasikan sebagian atau seluruhnya kepada Sekretaris Daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah. Penetapan pendelegasian wewenang kepada perangkat pengelola keuangan daerah tersebut dengan Surat Keputusan Kepala Daerah. Penetapan tersebut merupakan salah satu syarat pelaksanaan anggaran. Pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah kepada sekretaris Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Daerah, bukanlah sebuah delegasi karena dalam konsep pelimpahan wewenang dengan cara delegasi tidak diperuntukkan pelimpahan dari atasan ke bawahan. Sekretaris Daerah dan Perangkat Pengelola Keuangan Daerah secara hirarki sebagai bawahan dari Kepala Daerah. Tidak dalam konsep delegasi pelimpahan wewenang Kepala Daerah kepada Perangkat Pengelola Keuangan Daerah, pertanyaan yang muncul berkaitan dengan siapa yang bertanggung jawab secara hukum dalam hal terjadi perbuatan melanggar hukum (melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang) yang berakibat kerugian pada keuangan daerah atau perekonomian daerah (dalam hal korupsi) (Hernold Ferry Makawimbang, 2014).

Contoh kasus yang dapat dikemukakan sebagai berikut : Pengguna Anggaran (Kepala Dinas) pada Dinas kebersihan akan melakukan pembelian alat pengolahan sampah. Kepala Dinas 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 itu berakibat merugikan keuangan negara, *In casu* siapa yang dapat dimintai peratnggungjawaban. Pelimpahan wewenang dari kepala Daerah kepada Kepala Dinas, Kepala Dinas kepada Kepala Seksi, Kepala Seksi kepada Panitia Lelang tidak pelimpahan wewenang dalam konsep delegasi, lebih menyerupai dekonsentrasi (pelimpahan wewenang pusat kepada daerah). Terkait dengan kasus posisi tersebut, untuk menjawab siapa yang dapat dimintai pertanggung jawaban menurut hukum pidana adalah delegatoris (penerima pelimpahan wewenang), meskipun konsep delegasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut keliru. Pendapat tersebut didasarkan pada suatu argumen legalistic formal, seperti tertuang dalam Pasal 5 PP No. 58 Tahun 2005 dengan dinyatakan “delegasi” dan juga tidak kalah pentingnya ditelaah secara teliti atas Surat Keputusan Kepala Daerah sebagai sumber pelimpahan wewenang tersebut.

Hukum pidana menganut prinsip “*personal reasponsibility*”, tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. *In casu* dalam hal ini perlu dibedakan tanggung jawab menurut hukum administrasi dengan hukum pidana. Pada hukum administrasi berlaku prinsip pertanggung jawaban jabatan (*liability* jabatan, sedangkan dalam hukum pidana berlaku prinsip pertanggungjawaban pribadi (*personal reasponsibility*))(Ali, 2005). Menurut hukum administrasi setiap penggunaan wewenang itu di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun demikian harus pula dipisahkan tentang tata cara memperoleh dan menjalankan wewenang oleh karena itu tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Pejabat yang memperoleh dan menjalankan wewenang secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang melaksanakan tugas dan atau pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum (Sapardja, 2002).

Selain itu tak kalah pentingnya dalam penentuan kewajiban tanggung jawab yuridis yang didasarkan pada cara memperoleh wewenang/kewenangan, perlu juga ada kejelasan tentang siapa “pejabat” tersebut dan yang kedua, bagaimana seseorang itu disebut dan dikategorikan sebagai pejabat. Dalam perspektif hukum publik, yang berkedudukan subyek hukum adalah jabatan (*ambt*) yakni suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu yang lama dan kepadanya



diberikan tugas dan wewenang. Pihak yang ditunjuk dan bertindak sebagai wakil adalah seseorang yang disatu sisi sebagai manusia (*natuurlijke persoon*) dan di sisi lain sebagai pejabat. Pejabat adalah seseorang yang bertindak sebagai wakil jabatan (*ambtshalve*). Selanjutnya jawaban atau pertanyaan kedua, seseorang disebut atau dikategorikan sebagai pejabat adalah ketika ia menjalankan kewenangan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*). Dalam kaitan dengan tanggung jawab jabatan, jika perbuatan tersebut masih dalam tahapan “*beleid*”, hakim tidak dapat melakukan penilaian. Berbeda halnya dalam dalam pembuatan “*beleid*” tersebut ada indikasi penyalahgunaan wewenang, misalnya menerima suap, maka perbuatan pejabat tersebut yang dapat dipidana. Sebagai ilustrasi dapat diketengahkan contoh sebagai berikut : “Anggota DPDR mengesahkan Perda Tata Ruang” . “*Beleid*” yang dalam hal ini dituangkan dalam bentuk Perda, hakim tidak dapat melakukan penilaian. Akan tetapi jika terbukti pengesahan yang dilakukan oleh anggota dewan tersebut dikarenakan telah menerima suap, maka penerimaan suap itulah yang menjadi obyek pemeriksaan.

Pada Prinsipnya Pengujian penyalahgunaan wewenang atau penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang dimintakan adalah: a) Menyatakan Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintah ada unsur penyalahgunaan wewenang; dan b) Menyatakan Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintah tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Permintaan pengujian penyalahgunaan wewenang atau penilaian unsur penyalahgunaan wewenang hanya untuk menentukan ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, dikarenakan dalam hal Tindak Pidana yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah ketika atau dalam menggunakan kewenangannya ada dua hal yang menjadi pertanggungjawaban, yakni pertanggungjawaban jabatan dan pertanggungjawaban pidana, untuk itu dalam hal ini perlu dibuktikan terlebih dahulu secara jabatan (*liability*), apakah seseorang tersebut telah menyalahgunakan kewenangannya dan melakukan tidan pidana dengan menggunakan kewenangannya. Maka dalam hal ini Pengadilan Tata usaha Negara melakukan pemeriksaan dalam waktu 21 hari semenjak permohonan diajukan. Secara ketentuan administrasi maka lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah dan Peraturan Mahkamah Agung No. 4 tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan



Wewenang, secara eksplisit telah menghentikan langkah penyidik terlebih dahulu dalam menduga atau akan memproses pejabat pemerintahan yang melakukan tindak pidana dalam menggunakan kewenangannya.

Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delicti* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delicti* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan. Delik menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Rumusan tindak pidana korupsi tersebut, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan, dan melakukan dari sebagian daripada tugas negara atau alat-alat perlengkapan pemerintahan negara. Sehingga ketentuan makna “menyalahgunakan kewenangan” haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan jabatan swasta meskipun swasta juga memiliki jabatan.

Indriyanto Seno Adji, mengemukakan bahwa “Persoalan” menyalahgunakan kewenangan” dan korupsi bukanlah pada pemahaman “*kebijakan*” tetapi lebih kepada persoalan hubungan antara kewenangan dengan penyuapan (*bribery*). Kewenangan pejabat publik yang berkaitan dengan kebijakan, baik kewenangan yang terkait maupun kewenangan yang bebas, tidak menjadi ranah Hukum Pidana sehingga kasus-kasus korupsi yang belakangan ini sering terjadi di Indonesia (Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, DPR/DPRD, dan lain-lain) yang berkaitan dengan dugaan *penyalahgunaan kewenangan* dan *perbuatan melawan hukum* menimbulkan kesan adanya suatu “*kriminalitas kebijakan*”. Berdasarkan pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) 2003*, di dominasi acuan korupsi itu adalah dalam kaitan dengan penyuapan (*bribery*) begitu pula dengan RUU Tipikor Tahun 2008 juga mengacu pada UNCAC 2003. Dengan acuan UNCAC 2003 yang telah diratifikasi melalui UU Nomor 7 Tahun 2006, maka ketentuan rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK yang berlaku sekarang ini sudah tidak dicantumkan lagi. Namun, ada beberapa pasal yang berkaitan, meskipun tidak memiliki kesamaan, dengan “menyalahgunakan kewenangan” dan “melawan



hukum” tetapi semuanya selalu dalam kaitan perbuatan suap, dan bukan dalam konteks kewenangan.

Indriyanto mengemukakan, perlu pula mendapat perhatian mengenai pemaknaan kembali dari suatu delik atau tindak pidana. Bila kita simak Undang-undang Tindak Pidana Korupsi sekarang, khususnya Pasal 2 dan Pasal 3, haruslah diakui bahwa bentuk delik atau tindak pidana ini tidaklah dapat dikatakan sebagai delik formil ataupun delik materiil, tetapi merupakan gabungan dari delik formil dan materiil. Dalam delik formil pemidanaan dapat terjadi apabila perbuatannya telah memenuhi unsurnya, sedangkan delik materiil adanya pemidanaan terjadi apabila timbul akibat dari perbuatannya yang terjadi. Dalam hal ini, Pasal 2 dan Pasal 3 tidak dapat dikatakan sebagai delik formil, karena meskipun terbukti adanya unsur perbuatan melawan hukum maupun menyalahgunakan kewenangan, tetapi perbuatan pelaku tidak dapat dipidana karena adanya unsur merugikan keuangan negara sebagai bentuk delik materiil. Pendapat tersebut, menunjukkan adanya kendala penegakan hukum melalui pemberantasan tindak pidana korupsi yang seringkali terjadi, karena meskipun perbuatannya telah terbukti menyalahgunakan kewenangan dan karenanya merupakan perbuatan melawan hukum, tetapi lembaga lainnya BPK dan BPKP sering kali berpendapat tidak ada kerugian negara. Sedangkan dalam hukum pidana, suatu perbuatan (*actus reus*) telah terbukti memenuhi rumusan delik, maka terbukti pula pelaku perbuatan/tindak pidana yang dilakukannya. Inilah dasar pertimbangan sehingga UNCAC 2003, tidak mensyaratkan kerugian negara sebagai bagian dari delik, dan karena itu pula dalam Draft RUU Tindak Pidana Korupsi tahun 2008 tidak ditempatkan kembali “kerugian negara” sebagai delik unsur korupsi (M. Syamsudin, 2012).

Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sifat melawan hukum secara materiil ini dikaitkan dengan dampak dari korupsi yang dianggap telah merugikan hak-hak asasi masyarakat banyak, yaitu hak ekonomi dan hak sosial masyarakat. Jadi tindak pidana korupsi bukan hanya mengakibatkan kerugian uang negara dan perekonomian negara saja, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi secara meluas, maka tindak pidana korupsi di dalam UU No. 31 Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan pandangan beberapa ahli dan praktisi hukum



termasuk digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*)(Danil, 2012). Terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disebutkan di atas, dalam penjelasannya hanya disebutkan bahwa kata “dapat” dalam ketentuan tersebut diartikan sama dengan penjelasan Pasal 2 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Untuk mengetahui apa yang dimaksud oleh penjelasan Pasal 3 tersebut, perlu diketahui terlebih dahulu apa yang disebutkan di dalam penjelasan Pasal 2 tersebut, dinyatakan bahwa “Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan diopenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan timbulnya akibat”. Dengan demikian, ternyata maksud dari penjelasan Pasal 3 tersebut hanya menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 juga merupakan delik formil seperti halnya tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sebagai pelaku dari tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditentukan “setiap orang”, sehingga seolah-olah “setiap orang” dapat melakukan tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3. Tetapi dalam Pasal 3 tersebut ditentukan bahwa pelaku tindak pidana korupsi yang dimaksud harus memangku suatu “jabatan atau kedudukan” hanya “orang perseorangan”, maka tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3 tersebut, hanya dapat dilakukan oleh orang perseorangan, sedang korporasi tidak dapat melakukan tindak pidana korupsi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, bila diteliti ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana disebutkan akan ditemukan beberapa unsur yaitu: (1) menuntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (2) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan; (3) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dalam kaitan ini perlu diuraikan sebagai berikut: a) Unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Pengertian apa yang dimaksud dengan “menguntungkan” adalah sama artinya dengan



mendapatkan untung, yaitu pendapatan yang diperoleh lebih besar dari pengeluaran, terlepas dari penggunaan lebih lanjut dari pendapatan yang diperolehnya. Dengan demikian, yang dimaksudkan dengan “unsur menguntungkan diri sedniri atau orang lain atau suatu korporasi. Di dalam ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korups, unsur menguntungkan tersebut adalah tujuan dari pelaku tindak pidana korupsi. Oleh karena itu menarik untuk dikemukakan pendapat Soedarto tersebut perlu dikemukakan adanya pusan Mahkamah Agung Republikn Indonesia (MA-RI) tanggal 29 Juni 1989 Nomor 813 K/Pid/1987; b) Unsur menyalahgunakan kewenangan kesempatan atau sarana yang ada, karena jabatan atau kedudukan. Pengertian apa yang dimaksud dengan “menyalahgunakan kewenangan. Kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan” tersebut adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat apada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. Untuk mencapai tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi tersebut; dan c) Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2006 tertanggal 25 Juli 2006, Mahkamah Konstitusi menolak untuk mengabulkan penghapusan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, dengan alasan pokok bahwa tindak pidana korupsi adalah tindak pidana formil, buka tindak pidana materil, sehingga unsur merugikan keuangan negara bukanlah unsur esensial. Menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut, ada atau tidak adanya tindak pidana korupsi tidak tergantung pada ada atau tidaknya kerugian negara, tetapi cukup dibuktikan bahwa telah ada perbuatan melawan hukum, sehingga ada atau tidak ada kata “dapat” tidak penting lagi.

## **2. Kekuatan Pembuktian dari Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Pembuktian Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi**

Pembuktian dalam Pengujian unsur Penyalahgunaan wewenang adalah untuk membuktikan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan kaitannya dengan temuan adanya kerugian negara yang di





nilai oleh penyidik sebagai Tindak Pidana Korupsi, maka apabila Pengadilan Tata Usaha Negara menentukan tidak adanya penyalahgunaan wewenang sekalipun ditemukan kerugian negara yang nyata, maka Keputusan atau Tindak Pejabat tersebut tidak bisa diketgorikan sebagai sebuah tindak Pidana dan menjadi kekuatan pembuktian dalam peradilan pidana apabila penyidik tetap meaksa untuk membawa hal ini ke proses pidana(Ali, 2010).

Pengujian penyalahgunaan wewenang melalui Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu hal yang mutlak untuk menentukan ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, dalam menerapkan wewenang yang dimilikinya, kaitannya dalam tindak pidana korupsi merupakan suatu kekuatan pembuktian bagi penyidik untuk menduga adanya tindak pidana korupsi apabila terbukti telah ada penyalahgunaan wewenang dan berbanding terbalik apabila penyalahgunaan wewenang tersebut tidak ada, maka menjadi suatu pembelaan bagi pejabat tata usaha negara yang diduga melakukan tindak pidana korupsi tersebut dalam menjalankan kewenangannya sekalipun kerugian negara itu nyata ada, bisa saja disebabkan oleh hal-hal teknis atau kajian yang kurang dalam apabila dalam hal konteks pengadaan barang dan jasa(Eddy O.S. Hiariej, 2012). Bahwa ketentuan Pasal 21 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atau lebih jauh lagi dianggap telah mencabut kewenangan yang dimiliki oleh Penyidik dalam melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang selaku pejabat pemerintahan dalam kaitan tindak pidana korupsi untuk terlebih dahulu di uji di Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini perlu dilakukan dalam konteks pejabat yang diduga melakukan tindak pidana korupsi perlu dilakukan uji materiil terhadap penggunaan wewenangnya terlebih dahulu, sehingga pembuktian apakah ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang merupakan domain Hakim Peraadilan Administrasi Negara untuk menentukan hal itu, dan tidak mungkin korupsi dalam pemerintahan terjadi tanpa adanya penyalahgunaan wewenang, sehingga penegakan hukum tindak pidana korupsi itu secara materiil benar-benar bisa dibuktikan dan tepat sasaran.



Kekhawatiran itu muncul karena ternyata upaya besar-besaran pemberantasan korupsi di negeri ini belum berhasil mencapai sasaran yang dicanangkan. Pertanyaan timbul karena dalam beberapa dakwaan korupsi yang dituduhkan kepada pejabat pusat maupun daerah ternyata tidak tepat sasaran dan bahkan tidak proposional, sehingga muncul ungkapan “kriminalisasi jabatan atau kebijakan”. Ada pejabat yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi karena pejabat yang bersangkutan menggunakan diskresi. Ada sejumlah anggota DPRD ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi, karena mereka menerima honorarium ganda berdasarkan peraturan Daerah yang sah berlaku dan tidak dibatalkan pemerintah tingkat atas. Di beberapa daerah, ada sejumlah pejabat perangkat daerah yang menjadi terpidana kasus korupsi sementara Kepala Daerah tidak ditetapkan sebagai tersangka. Seorang penjual tanah di Kota Samarinda ikut ditahan selama berbulan-bulan bersama-sama dengan panitia Pembebasan Tanah, yang didakwa melakukan tindakan yang merugikan keuangan negara.

Proses pengakuan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan wewenang” yang dibarengi dengan menyebutkan jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindakan pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa norma hukum administrasi. Acapkali ditemukan pula unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran suatu pemikiran yang terbalik. Unsur “merugikan keuangan negara” merupakan akibat adanya pelanggaran hukum yang dilakukan seorang pejabat. Seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan negara” jika pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku (Hartanti, 2005).

Konsep “perubahan melawan hukum” dan “menyalahgunakan wewenang” berada pada wilayah “grey area”. Ada persinggungan antara norma hukum pidana dengan norma hukum administrasi. Menurut Indriyanto Seno Adji, “Dalam kerangka hukum administrasi negara, parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparaturnya ‘discretionary power’ adalah *detournement de pouvoir*”



(penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang), sedangkan dalam area hukum pidana juga memiliki kriteria yang membatasi gerak bebas kewenangan aparaturnegara berupa unsur “*werrechtelijkheid*” dan “menyalahgunakan kewenangan” permasalahannya adalah manakala aparaturnegara melakukan perbuatan yang dianggap menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum, aringnya mana yang akan dijadikan ujian bagi penyimpangan aparaturnegara ini, hukum administrasi negara atautakah hukum pidana, khususnya dalam perkara-perkara Tindak Pidana Korupsi. Pemahaman yang berkaitan dengan penentuan yurisdiksi inilah yang masih sangat terbatas dalam kehidupan praktik yudisial(M.Friedman, 2009).

Sebenarnya pertanyaan hukum mana yang akan dijadikan ujian bagi setiap aktivitas pejabat itu telah jelas yakni hukum administrasi, yang di dalamnya memuat norma pemerintahan (*bestuursnorm*) dan norma perilaku aparat (*gedragsnorm*), mengingatkan para pejabat itu melakukan aktivitasnya mereka tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Hanya saja karena penegakan hukum terhadap pejabat ini ditempuh melalui pradilan Umum, yang kopentesinya absolutnya hanya dalam bidang pidana dan perdata, sehingga dapat dimaklumi jika para penegak hukum baik jaksa maupun hakim menggunakan kerangka rujukan (*frame of refernce*) atau pola pikir hukum pidana atau hukum perdata terhadap perkara-perkara yang substansinya hukum administrasi. Hal inilah yang menyebabkan banyak dakwaan dan putusan yang tidak proposional. Hukum administrasi itu memiliki asas, norma, dan sifat yang berbeda dengan hukum pidana dan hukum perdata, yang harus diperhatikan dan dipahami oleh para penegak hukum(Lintong Oloan Siahaan, 2006).

Praktek peradilan tindak pidana korupsi, jika unsur “merugikan keuangan negara” tidak terbukti, oleh hakim dinyatakan “bukan” merupakan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan hukum “hakim” beberapa klausul putusan hakim dengan “hukuman bebas” (*vrijspraak*) atau “melepaskan para terdakwa dari segala tuntutan hukum “ (*ontslaag van alle rechts vervolging*)(Apeldoorn, 2004).

Beberapa pertimbangan hakim dalam putusan *vrijspraak* atau *ontslaag van alle rechts vervolging*. Diambil dari tiga contoh putusan tahun 2012 dan 2013 dapat dilihat sebagai berikut: 1) Pertimbangan Pputusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung No. 97 PK/Pid.Sus/2012 tanggal 31 Juli 2013 (Pengadilan Jakarta Selatan) pokok



pertimbangannya adalah “pertimbangan unsur keempat “secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara.....” menyimpulkan, baik mengenai berapa jumlah uang untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan maupun berupa kerugian keuangan atau perekonomian negara, belum dapat dihitung karena uang yang mengalir kepada pelaksana pekerjaan didasari hubungan perdata dalam bentuk pinjam meminjam uang, sehingga kualifikasi fakta seperti ini putusan hakim dengan “hukuman bebas” (*vrijspraak*); 2) Pertimbangan Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 69 K/PID.SUS/2013 tanggal 19 Maret 2013 (Pengadilan Surabaya), pokok pertimbangannya adalah “bahwa sesuai fakta hukum terungkap dipersidangan, hasil audit BPK tidak ada maka Jaksa Penuntut Umum tidak dapat membuktikan adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Pekerjaannya ada dan lengkap serta memperoleh keuntungan yang wajar sebagai jasa konsultan serta memperoleh keuntungan yang wajar sebagai jasa konsultan pengawas, sehingga kualifikasi fakta seperti ini putusan hakim dengan hukuman bebas (*vrijspraak*); dan 3) Pertimbangan Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 854 K/Pid.Sus/2012 tanggal 3 Juli 2012 (Pengadilan Jakarta Pusat) pokok pertimbangannya adalah “Bahwa, perbuatan wajib pajak baik pribadi ataupun badan yang tidak memenuhi kewajibannya sebagai wajib pajak sebagaimana halnya perbuatan yang didakwakan JPU kepada Terdakwa, sehingga menimbulkan kerugian pendapatan daerah/negara adalah perbuatan pidana telah diatur khusus atau tersendiri tentang “ketentuan pidana” dalam Undang-Undang RI No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan , oleh karena itu perbuatan terdakwa bukanlah tindak pidana koruptor “, dalam kualifikasi fakta seperti ini putusan hakim dengan “hukuman melepaskan dari segala tuntutan hukum atau (*ontslaag van alle rechts vervolging*).

Pengertian Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki pengertian lain dengan penyalahgunaan wewenang yang di atur dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan terus perdebatan di antara para ahli hukum administrasi negara dengan ahli hukum pidana, sehingga menyebabkan disharmonisasi makna dari penyalahgunaan wewenang itu sendiri, serta di antara para hakim tindak pidana korupsi dan hakim peradilan tata usaha negara, yang menyebabkan tidaka danya



kejelasan dalam memaknai penyalahgunaan wewenang itu sendiri (M. Yahya Harahap, 2005).

Salah satu contohnya yakni Pada tahun 2015 setahun setelah di undangkannya Undang-undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah pernah di uji oleh Drs. Ahmad Fuad Lubis melalui kuasa hukumnya Prof. Dr. Oc. Kaligis yang berlawanan dengan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara untuk menyatakan pemanggilan Drs. Ahmad Fuad Lubis untuk dimintai keterangan dalam hal tindak pidana korupsi ada unsur penyalahgunaan wewenang, selanjutnya Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan dalam putusannya No. 25/G/2015/PTUN-MDN mengabulkan permohonan Drs. Ahmad Fuad Lubis dan akhirnya Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan No. 176/B/2015/PT TUN-MDN menolak permohonan tersebut. Memang sedikit berbeda yang apa di uji oleh Prof. Dr. Oc. Kaligis dengan substansi materi ini, akan tetapi gebrakan pertama terhadap pengujian penyalahgunaan wewenang telah membuktikan taring dari hukum administrasi dalam konteks pengujian penyalahgunaan wewenang, untuk itu memang diperlukan suatu harmonisasi dalam pengertian penyalahgunaan wewenang dalam administrasi pemerintahan dalam semua tingkatan peraturan perundang-undangan.

Sekalipun demikian apabila di analogikan Tidak mungkin ada Tindak Pidana Korupsi tanpa adanya Kerugian Negara, akan tetapi sumber dari lahirnya Korupsi atau dalam arti lain Kerugian Negara bersumber dari Penyalahgunaan Wewenang atau Menyalahgunakan Kewenangan, oleh karena itu Hukum administrasi memiliki peran penting dan strategis dalam kehidupan bernegara, khususnya dalam menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*), bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Syamsu, 2016). Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya, dikarenakan tidak adanya kesatuan kephahaman di antara Ahli Hukum, Penegak Hukum dan Pemerintah dalam memaknai tentang penyalahgunaan wewenang pada hukum administrasi negara dan hukum pidana korupsi, dalam konteks pejabat publik dimana wewenang merupakan suatu hal mutlak untuk membawa atau menduga seseorang telah melakukan tindak pidana korupsi dengan terlebih dahulu melakukan pengujian kewenangan seseorang tersebut melalui Peradilan



Tata Usaha Negara, agar adanya sinkronisasi mengenai penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara hukum pidana korupsi (Shidarta, 2006).

Salah satu tujuan dari diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan adalah ke depan tidak ada lagi kriminalisasi kebijakan. Kehadiran UU Administrasi Pemerintahan diharapkan bisa menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah Keputusan dan/atau tindakan sebagai kesalahan administrasi penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi yang melemahkan mereka dalam melakukan inovasi pemerintahan. Selain itu, kehadiran UU Administrasi Pemerintahan sekaligus menjaga agar badan atau pejabat pemerintahan tidak mengambil keputusan atau tindakan sewenang-wenang. Masyarakat terlindungi dari kesewenang-wenangan dan praktik mal-administrasi yang dilakukan pejabat. Selain itu UU Administrasi Pemerintahan juga memuat kejelasan jenis-jenis kewenangan atribusi, delegasi dan mandat, kejelasan tanggung jawab terhadap kewenangan agar terdapat kejelasan tanggung jawab dan tanggung gugat terhadap pelaksanaan kewenangan. UU Administrasi Pemerintahan mengatur larangan penyalahgunaan wewenang, sehingga badan atau pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan atau tindakan sesuai dengan batas kewenangan yang dimiliki. Terkait diskresi, UU AP memberikan keleluasaan pengambilan keputusan dan tindakan berdasarkan pertimbangan pejabat dengan tujuan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu, guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Dari aspek hukum administrasi negara, UU AP ini akan menjadi induk dasar hukum materiil administrasi pemerintahan dan akan dijaga penegakannya melalui hukum formilnya yaitu Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kehadiran Undang-undang Administrasi pemerintahan semakin memperkuat pilar reformasi birokrasi yang berlangsung di Indonesia.

Konsep kerugian keuangan Negara dalam perspektif hukum pidana adalah merupakan konsep kerugian keuangan menurut UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan UU Pertanggungjawaban dan Pengelolaan Keuangan Negara, sedangkan menurut UU PTPK kerugian keuangan Negara adalah merupakan unsur tindak pidana korupsi sesuai dengan UU PTPK (*Daad=Dader Strafrecht*) (Mertokusumo, 2010). Pembalikan beban pembuktian dalam perundang-undangan tindak pidana korupsi Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 37 A ayat (1) merupakan



pembalikan beban pembuktian terhadap perbuatan terdakwa dan harta benda terdakwa yang diperoleh dari korupsi. Sistem pembuktian dalam tindak pidana korupsi merupakan sistem pembuktian di luar kelaziman hukum pembuktian tindak pidana dan merupakan hal baru dalam sistem hukum Indonesia. Beban pembuktian tindak pidana korupsi adalah beban pembuktian yang diberikan kepada terdakwa secara berimbang (*Balanced Probability Principles*), artinya disamping Penuntut Umum yang dibebani untuk membuktikan kesalahan serta harta benda terdakwa hasil tindak pidana korupsi pada saat yang sama terdakwa dan atau Penasihat Hukum juga berhak untuk membuktikan bahwa perbuatan yang dilakukan bukan tindak pidana korupsi serta harta benda yang dimiliki/diperolehnya bukan merupakan hasil tindak pidana korupsi.

#### **D. Kesimpulan**

Pengujian penyalahgunaan wewenang melalui Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu hal yang mutlak untuk menentukan ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam hal adanya dugaan Tindak Pidana Korupsi atas penggunaan wewenang tersebut, sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, pengujian Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang dilakukan sebelum dimulainya proses pidana. Kekuatan Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang merupakan suatu kekuatan pembuktian bagi penyidik untuk menduga memang telah adanya suatu perbuatan tindak pidana korupsi apabila terbukti telah ada penyalahgunaan wewenang dan berbanding terbalik apabila penyalahgunaan wewenang tersebut tidak ada, maka menjadi suatu pembelaan bagi pejabat tata usaha negara yang diduga melakukan tindak pidana korupsi tersebut dalam menjalankan kewenangannya sekalipun kerugian negara itu nyata ada, bisa saja disebabkan oleh hal-hal teknis atau kajian yang kurang dalam apabila dalam hal konteks pengadaan barang dan jasa.

#### **Daftar Pustaka**

- Abdul Latif. (2014). *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Achmad Ali. (2009). *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana.
- Ali, A. (2005). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.



- Ali, A. (2010). *Menguak Realitas Hukum Rampai Kolom & Artikel Pilihan Dalam Bidang Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Andi Hamzah. (2012). *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Apeldoorn, L. . Van. (2004). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PranadyaParamita.
- Arifin P. Soeria Atmadja. (2008). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum; Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Danil, E. (2012). *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Eddy O.S. Hiariej. (2012). *Teori dan Hukum Pembuktian*. Jakarta: Erlangga.
- Erliyana, A. (2004). Analisis Keputusan Presiden Republik Indonesia Kurun Waktu 1977-1998, Tinjauan Asas Larangan Melampui Wewenang. In *Disertasi*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Hartanti, E. (2005). *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hernold Ferry Makawimbang. (2014). *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Indriyanto Seno Adji. (2006). *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Jakarta: CV. Diadit Media.
- Lintong Oloan Siahaan. (2006). *Wewenang PTUN Menunda Berlakunya Keputusan Pemerintah*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI,.
- M. Syamsudin. (2012). *Kontruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- M. Yahya Harahap. (2005). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*. Jakarta: Sinar Grafika.
- M.Friedman, L. (2009). *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Jakarta: Nusa Media.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Ridwan HR. (2001). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT.
- Sapardja, K. E. (2002). *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia: Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangan dalam Yurisprudensi*. Bandung: Alumni.
- Shidarta. (2006). *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Soekanto, S. (2005). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Syamsu, M. A. (2016). *Penjatuhan Pidana dan Dua Prinsip Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Wiryono, R. (2009). *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yuslim. (2015). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.