

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penegakan hukum tindak pidana korupsi mempunyai suatu permasalahan dalam rumusan delik UU PTPK. Perkembangan aspek-aspek tindak pidana korupsi belum dikaji secara komprehensif oleh UU PTPK yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Perkembangan ini bukan menjadi tujuan utama penulisan, karena penelitian hukum seharusnya tidak mempermasalahkan efektivitas,¹ namun ketentuan hukum dalam UU PTPK sendirilah yang akan topik utama. Perpanjangan dari permasalahan ini adalah kajian hukum UU PTPK menimbulkan konsepsi yang sulit diinterpretasi oleh hakim. Permasalahan ini menjadi salah satu penyebab terdapat putusan ‘kurang tepat sasaran’ kepada pelaku korupsi dalam pertanggung jawaban pidananya. Salah satu kualifikasi tindak pidana korupsi (selanjutnya disebut tipikor) yang menjadi kajian hukum akademisi dan praktisi dalam UU PTPK adalah konsep penyalahgunaan wewenang yang salah satunya diatur dalam Pasal 3 UU PTPK. Penyalahgunaan kewenangan menjadi salah satu unsur pokok dari ketentuan ini. Pembuktiannya diperlukan untuk mengidentifikasi keabsahan perbuatan tersebut sebagai tindak pidana korupsi dan untuk membuktikan kausalitas dengan unsur “menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi” dan unsur “merugikan keuangan negara”. Kualifikasi dari tipikor ini

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006. h. 87.

bersifat *accumulative*, sehingga salah menilai terhadap satu diantaranya berdampak signifikan terhadap pemenuhan unsur lainnya.

Pemahaman yang koheren tentang konsep ini diperlukan, tetapi UU PTPK sebagai dasar hukum tidak memberikan suatu kepastian hukum mengenai konsep dan ruang lingkup dari konsep penyalahgunaan kewenangan dalam tindak pidana korupsi. Ketidakpastian hukum ini mengakibatkan interpretasi yang beragam dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Kemungkinan kontradiksi antara putusan hakim terhadap pokok perkara yang identik menjadi lebih besar. Putusan pengadilan tipikor seringkali menerapkan konsep menyalahgunakan wewenang dalam konteks hukum administrasi sebagai pertimbangan terpenuhi atau tidaknya unsur ini dalam Pasal 3 UU PTPK. Pertimbangan hakim tipikor mengenai validasi unsur menyalahgunakan kewenangan ini didasarkan pada norma larangan yang diatur dalam Pasal 17 sampai Pasal 21 UU AP. Hukum administrasi sendiri mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang sebagai pelampauan kewenangan, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.²

Hadjon menyatakan bahwa secara umum kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).³ *Administrative power* yang diperoleh dari norma yang maknanya kabur dan norma yang maknanya dapat berubah sesuai situasi atau *open norm*.⁴ Kondisi kemudian memungkinkan pemerintah untuk berhak melakukan diskresi dalam mengambil keputusan/tindakan sebagaimana

² Nicken Sarwo Rini, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi" *Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 18 No. 2, h. 264.

³ Philipus M. Hadjon, 'Tentang Wewenang' *Yuridika*, Vol 7, No. 5-6, 1997 (Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), h. 1-3.

⁴ Nicken Sarwo Rini, *Op.cit.*, h. 261.

mestinya. *Abuse of discretion* didefinisikan *Black Law Dictionary* sebagai *failure*.⁵ Walaupun demikian, baik kewenangan atribusi maupun diskresi pemerintah daerah dibatasi oleh norma larangan penyalahgunaan kewenangan. Menurut Schwartz, wewenang tersebut selayaknya untuk mengakomodasi hak-hak warga negara, bukan sebaliknya untuk tujuan-tujuan yang dilarang.⁶ Kemudian, dia mengelompokkan penyalahgunaan administratif menjadi penyalahgunaan yang bersifat *procedural*, misorientasi, dan bukan demi kepentingan publik.

Konsep hukum adminitrasi ini sering diadopsi dalam pertimbangan putusan tipikor. Kebiasaan ini atas berlasaskan Putusan MA Nomor. 979 K/Pid/2004 yang menyatakan bahwa konsep penyalahgunaan wewenang karena tidak dijelaskan secara eksplisit oleh sumber hukum pidana korupsi, maka dapat menggunakan konsep hukum *detournement de pouvoir*.⁷ Indriyanto Seno Adji memungkinkan adanya kemungkinan penggunaan konsep hukum dari rezim lain jika tidak diatur eksplisitasnya, dalam rezimnya sendiri.⁸ Hadjon, sendiri berpendapat bahwa pertimbangan MA adalah upaya harmonisasi konsep hukum yang sama dalam setiap cabang hukum, namun dalam konsep tipikor, harus dibuktikan terlebih dahulu unsur kesengajaannya.⁹ Efendi juga mengomentari bahwa penegakan hukum yang baik selalu bersandar atas sumber hukumnya sendiri, termasuk dalam

⁵ Henry Campbell Black, "Abuse of discretion" *Black's Law Dictionary*, Revisi Edisi Keempat, West Publishing, Minnesota, 1968, h. 25.

⁶ Bryan Schwartz, *French Administrative Law & The Common-Law World*, The Lawbook Exchange, Ltd., New Jersey, 2006, h. 216.

⁷ Putusan MA Nomor. 979 K/Pid/2004.

⁸ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*, Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum, Jakarta, 2006 (selanjutnya disebut Seno Adji I), h. 12.

⁹ Philipus M. Hadjon, 'Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan', *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1, 2015 (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II), h. 60.

halnya mengenai konsep penyalahgunaan wewenang dalam tipikor.¹⁰ Nur Basuki Minarno sendiri berpendapat bahwa konsep penyalahgunaan dan cacat secara prosedur itu berbeda, namun dalam proses peradilan sering dimaknai sama.¹¹

Beberapa penelitian hukum sebelumnya telah mengkaji *legal standing* penggunaan konsep penyalahgunaan kewenangan secara hukum administratif dalam pertimbangan putusan tipikor dan apakah terhadap perkara ini menjadi kewenangan *absolute* PTUN atau Pengadilan Tipikor. Penulisan akademik ini memfokuskan pada perbandingan konsep hukum administratif dan pidana korupsi dalam penyalahgunaan kewenangan yang khusus dilakukan oleh subjek hukum yakni pejabat pemerintah daerah. UUDNRI 1945 memberikan validasi konstitusional kepada kewenangan Pemda.¹² UU Pemda sendiri dalam konsiderannya menjelaskan urgensi eksistensi Pemda yakni: “...mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran, serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”¹³

Pencapaian kesejahteraan masyarakat tidak dapat tercapai jika peningkatan tindak pidana korupsi oleh oknum penyelenggara Pemda meningkat. Implikasi dari kewenangan kepadanya jika disalahgunakan maka merugikan keuangan negara.

¹⁰ Aan Efendi, ‘Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi’, *Jurnal Yudisial*, Vol. 12, No. 3, 2019, h. 340.

¹¹ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2011 (selanjutnya disebut Minarno I), h. 82-85.

¹² Pasal 18 A UUDNRI 1945.

¹³ Pertimbangan Huruf (a) UU Pemda.

Friedmann berpendapat bahwa ruang lingkup tanggung jawab negara tidak hanyalah dalam aspek *law and order*, melainkan juga meliputi keterjaminan kesejahteraan masyarakat.¹⁴ Kondisi yang demikian menimbulkan urgensi akan suatu mekanisme penegakan hukum tindak pidana korupsi yang komprehensif. Mekanisme ini dimulai pemahaman yang selaras mengenai suatu konsep hukum yang menghasilkan kepastian hukum. Presiden Joko Widodo menghimbau agar kebijakan yang cacat secara administrasi jangan selalu dipidanakan, bukan untuk membatasi penegakan hukum tipikor di Indonesia, tetapi demi alasan efisiensi penegakan hukum dan pembangunan di daerah.¹⁵ Sedangkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mempertahankan kedudukannya yakni terhadap suatu penyalahgunaan wewenang pemerintah daerah yang menimbulkan kerugian negara tetap menjadi tanggung jawab ranah penegakan hukum tipikor. Berangkat dari sini, kemudian tulisan ini mengangkat pemahaman mengenai *legal conceptual distinction* antara penyalahgunaan wewenang pejabat Pemda.

¹⁴ W. Friedmann, *The State and Rule Of Law in A Mixed Economy*, Stevens & Sons, 1971, h. 5.

¹⁵ Luqman Rimadi, "Jokowi Minta Aparat Hukum Tidak Kriminalisasi Kebijakan" <https://www.liputan6.com/news/read/2300958/Jokowi-Minta-Aparat-Hukum-Tidak-Kriminalisasi-Kebijakan> diakses pada 13 Juli 2021.

1.2 Rumusan Masalah

Latar belakang tersebut menimbulkan permasalahan hukum, yakni;

1. Apa konsepsi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemda dalam hukum pidana korupsi dan hukum administrasi?
2. Apa *ratio decidendi* putusan penyalahgunaan kewenangan pada konteks hukum pidana korupsi dan hukum administrasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian hukum ini bertujuan untuk memberikan *legal problem solving* terhadap permasalahan hukum yakni *ratio decidendi* putusan penyalahgunaan kewenangan pada konteks hukum pidana korupsi dan hukum administrasi. Selain itu, objektif dari penelitian ini juga membandingkan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemda dalam tipikor dengan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi. Konsep hukum dari kajian ini menjadi penting dan mempunyai urgensi dilaksanakannya suatu penelitian hukum.

1.4 Manfaat Penelitian

Penulisan penelitian hukum ini mempunyai kemanfaatan hukum dalam penegakan hukum pidana korupsi, khususnya bagi Para Hakim dalam mempertimbangkan pembuktian unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemda. Manfaat lainnya yakni menyarankan konsep hukum yang komprehensif kepada para sarjana hukum perihal penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemda dalam hukum tindak pidana korupsi dan hukum administrasi.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan keseluruhan skripsi ini diantaranya:

1. Tipe penelitian hukum

Konsep hukum penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pmda merupakan fokus penulisan. Oleh karena itu, tipe penelitian hukum yang digunakan adalah *Doctrinal Research*. T. Hutchinson berpendapat bahwa tipe ini merupakan kunci kesuksesan dari perkembangan ilmu hukum karena secara kritis mengkaji konsep hukum dengan relevansinya terhadap peraturan perundang-undnagan dan juga putusan-putusan dengan tujuan untuk memberikan *statement of law* terhadap suatu permasalahan hukum.¹⁶

2. Pendekatan penelitian

T. Hutchinson berpendapat *Doctrinal Research* mempunyai *framework* yang memerlukan penelusuran *legal precedent and legislative interpretation* terkait.¹⁷ Koheren dengan pendapat ini, maka penelitian ini menggunakan pendekatan

1. *Statue approach*, mengkaji peraturan perundang-undangan perihal penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana korupsi dan administrasi

¹⁶ Terry Hutchinson, 'Valé Bunny Watson? Law Librarians, Law Libraries and Legal Research in the Post-Internet Era', *Law Library Journal*, Vol. 106, No. 4, 2014, h. 584.

¹⁷ Terry Hutchinson, 'The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law' *Erasmus Law Review*, Vol. 3, 2015, h. 131.

2. *Case approach*, mengkaji putusan pengadilan dalam lingkup tindak pidana korupsi dan administrasi terkait kasus penyalahgunaan wewenang.

3. Sumber bahan hukum

Dalam penelitian ini, bahan yang digunakan sebagai sumber bahan hukum primer adalah:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk Wilayah Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4661) yang selanjutnya disebut KUHP.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 3209) yang selanjutnya disebut KUHAP.

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150)
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
7. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 572 K/Pid/2003
8. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 979 K/Pid/2004
9. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesai Nomor 742 K/Pid/2007
10. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 1/G/2017/PTUN-BL pada tanggal 8 Juni 2017

11. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon Nomor 12/G/2019/PTUN.ABN pada tanggal 17 Desember 2019
12. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo Nomor 9/G/2020/PTUN.GTO pada tanggal 24 Maret 2021
13. Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Balai Karimun Nomor 229 /Pid.B/2008/PN.Tbk pada tanggal 7 April 2009
14. Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Palu Nomor 30/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Pal pada tanggal 6 Agustus 2015
15. Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Kupang Nomor 88/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Kpg pada tanggal 1 Maret 2016

Selain dari pada sumber primer, terdapat juga sumber sekunder yakni literatur berupa buku-buku, jurnal-jurnal, artikel-artikel ilmiah maupun yang bersumber dari internet yang membahas tentang konsep hukum penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah daerah dalam hukum tindak pidana korupsi dan administrasi.

1.6 Sistematika Penelitian

Persiapan awal penulis yakni dengan mencari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum. Kemudian, penulis mencari putusan pengadilan terkait penyalahgunaan wewenang yang telah berkekuatan hukum tetap. Analisa

yang dibangun dari sumber ini kemudian dikaitkan dengan pendapat akademisi hukum dalam penelitian sebelumnya.

Penjabaran mengenai penulisan dimulai dari Bab I mengenai pendahuluan dengan kajian latar belakang isu hukum, rumusan masalah, tujuan, dan manfaat penulisan skripsi ini. Selain itu, juga dijelaskan metode dan bahan hukum yang digunakan.

Kajian Bab II yakni perihal penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pmda dalam hukum pidana korupsi dengan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi. Analisa ini dimulai dari peraturan perundang-undangan untuk menemukan ketentuan hukum terkait isu hukum. Ketentuan hukum dan analisa pertimbangan hakim sebelumnya kemudian dikaitkan juga dengan pendapat akademis.

Bab III membahas mengenai rumusan masalah perihal *ratio decidendi* putusan penyalahgunaan kewenangan pada konteks hukum pidana korupsi dan hukum administrasi. Kajian bab ini juga melihat koherensi pertimbangan hakim perihal penyalahgunaan wewenang dengan *precedent* MA.

Bab IV membahas penutup, yang mana mencakup kesimpulan serta saran sebagai hasil penulisan skripsi ini. Kesimpulan diperoleh melalui penjabaran rumusan masalah dalam skripsi ini untuk dijadikan sebagai jawaban atas isu hukum yang dibahas. Adapun saran diuraikan sebagai bagian pemberian sumbangsih pemikiran terhadap isu hukum yang dibahas.