

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENYALAHGUNAAN KEWENANGAN DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

Salman

Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah (STIS) Nahdlatul Ulama Aceh

Email: salman@gmail.com

Abstrak

Korupsi dapat merusak fondasi ekonomi di negara, di mana hal ini menyebabkan tindakan korupsi telah mengambil uang sebagai aset negara yang tidak kecil, sehingga berdampak negara-negara akan merasa sulit untuk meningkatkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, untuk setiap pelaku tindakan korupsi harus bertanggung jawab untuk mengembalikan hasil korupsi sebagai aset negara ke negara itu sendiri. Penegakan hukum yang dilakukan secara konvensional untuk memberantas tindak pidana korupsi terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum yang luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen, serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan dalam upaya tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif profesional, serta berkesinambungan.

Kata Kunci: Hukum Administrasi Negara Penyalahgunaan kewenangan, Tindak Pidana Korupsi

A. Pendahuluan

Cita Negara Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Implikasi dari adanya cita Negara adalah penyelenggaraan negara baik dari aspek politik, ekonomi, sosial, maupun budaya yang diupayakan untuk mewujudkan cita negara tersebut. Untuk mewujudkan cita negara, penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah yang berdaulat haruslah berdasar kepada Pancasila sebagai dasar negara.

Korupsi telah menjadi penyakit yang muncul perlahan-lahan sebagai momok yang dapat membawa kehancuran bagi perekonomian Negara. Diakui atau tidak, praktik korupsi yang terjadi dalam bangsa ini telah menimbulkan banyak kerugian. Tidak saja bidang ekonomi, maupun juga dalam bidang politik, sosial budaya, maupun keamanan

Tindak korupsi boleh terbilang merupakan suatu perbuatan kejahatan yang luar biasa (*extra-ordinary crime*), sehingga dalam upaya penanggulangannya pun diperlukan suatu penanggulangan yang luar biasa (*extra-ordinary enforcement*) dengan melakukan tindakan-tindakan yang bersifat luar biasa pula (*extra-ordinary measures*).

Dikatakan korupsi sebagai kejahatan luar biasa disebabkan karena dampak yang ditimbulkan dari perbuatan korupsi ini sangat luas, korupsi akan meruntuhkan bukan saja peradaban suatu Negara akan tetapi peradaban dunia karena keterkaitan korupsi bukan saja menyangkut wilayah suatu negara, namun dapat menjalar kenegara lainnya. Ada tiga hal yang menjadi pusat perhatian dalam konsep ini, yaitu pemahaman tentang korupsi, perbuatan melawan hukum dan keuangan Negara.

Berbagai pengertian mengenai korupsi telah disampaikan, baik dilihat dari Kamus Umum Bahasa Indonesia, undang-undang maupun doktrin dari pakar hukum. Korupsi berasal dari Bahasa Latin yaitu *corruptio* atau *corruptus* yang secara harafiah berarti kebusukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, dan sebagainya. Namun dari kesemua arti korupsi dapat dilihat berdasarkan pendapat umum yang menyebutkan suatu tindakan pejabat negara (pemerintahan) yang menyelewengkan kewenangan untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, dan kelompok yang mengakibatkan kerugian Negara. Sedangkan menurut Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001, menyebutkan bahwa korupsi itu adalah :

Setiap orang yang secara sengaja melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

1. 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.

Dengan demikian, korupsi merupakan tindakan yang merugikan negara baik secara langsung maupun tidak langsung. Bahkan ditinjau dari berbagai aspek Hukum Administrasi Negara, korupsi merupakan suatu penyimpangan atau pelanggaran. Dimana norma sosial, norma hukum, norma etika pada umumnya secara tegas menganggap korupsi sebagai tindakan yang buruk.

Jika dilihat dari pengertian korupsi tersebut, maka terdapat unsur-unsur korupsi itu, yaitu :

1. Adanya Perbuatan Melawan Hukum.
2. Adanya Penyalahgunaan Kekuasaan.
3. Bertujuan Memperkaya Diri.
4. Berakibat Merugikan Keuangan Negara.

Menurut UU No 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Ada beberapa jenis tindakan yang dikategorikan sebagai tindak korupsi, yaitu :

1. Kerugian dari keuntungan negara.
2. Suap-menyuap (sogok atau pencicilan).
3. Penggelapan dalam jabatan.
4. Pemerasan.
5. Perbuatan curang.

6. Bantuan kepentingan dalam pengadaan.
7. Gratifikasi (pemberian hadiah).

Selanjutnya Syed Hussein alatas mengemukakan ada 7 jenis korupsi, yaitu :¹

1. Korupsi transaktif, yaitu jenis korupsi ini disebabkan oleh adanya kesepakatan timbal-balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan secara aktif mereka mengusahakan keuntungan tersebut.
2. Korupsi pemerasan yaitu korupsi dimana pihak pemberi dipaksa menyerahkan uang suap untuk mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingan atau sesuatu yang mengancamnya.
3. Korupsi Depensif yaitu orang bertindak menyeleweng karena jika tidak dilakukannya, urusan akan terhambat atau terhenti (prilaku korban korupsi dengan pemerasan jadi korupsinya dalam rangka mempertahankan diri) korupsi investif
4. Korupsi Investif pemberian barang atau jasa tanpa memperoleh keuntungan tertentu, selain keuntungan yang masih di angan-angan atau yang dibayangkan akan diperleh dimasa mendatang
5. Korupsi perkerabatan atau nepotisme. Jenis korupsi ini meliputi penunjukan secara tidak sah kepada sanak keluarga atau teman dekat untuk mendapatkan jabatan dalam pemerintahan, imbalan yang bertentangan dengan norma dan peraturan itu mungkin dapat berupa uang, fasilitas khusus dan sebagainya
6. Korupsi otogenik yaitu bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain, dan pelakunya hanya satu orang saja

¹ Syed Husein Alatas, *Sosiologi Korupsi*, 1986, LP3ES, Jakarta, hal. 192

7. Korupsi dukungan yaitu korupsi yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada maupun yang akan dilaksanakan.

Jadi perbuatan korupsi dalam hal ini merupakan atau termasuk kategori perbuatan melawan hukum, dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari perbuatan melawan hukum, yaitu :²

1. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan.
2. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan.
3. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

Perbuatan melawan hukum dalam kaitannya dengan pemberantasan tindak pidana korupsi dapat dilihat dari dua aspek saja yaitu aspek perdata dan aspek pidana. Munculnya kedua aspek ini karena akibat yang ditimbulkan dari korupsi itu terdapat kerugian negara, jadi suatu perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian negara disebutkan dengan perbuatan melawan hukum yang akibatnya pelaku korupsi memberikan ganti rugi untuk mengembalikan keuangan Negara tersebut.³ Sedangkan dari aspek hukum administrasi negara perbuatan korupsi tidak dapat disebut dengan perbuatan melawan hukum, akan tetapi sebagai suatu perbuatan penyalahgunaan wewenang (*onrechtmatig overhead daad* atau *detournement de pouvoir*), dalam tindak pidana korupsi setiap perbuatan penyalahgunaan wewenang sudah pasti melawan hukum, jadi perbuatan melawan hukum dalam pandangan administrasi negara identik dengan penyalahgunaan wewenang.⁴

Kemudian kerugian Negara secara hukum dapat dikaitkan dengan diskresi dari pejabat pemerintahan, karena adanya atau terdapatnya kata "dapat" pada frase "*yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara*" sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU

² Munir Fuady, *Bisnis Kotor, Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, 2004, Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 3

³ Abdul Latif, *Hukum Administrasi, Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, 2014, Prenada Media Group, Jakarta, hal. 289

⁴ Jawade Hafidz Arsyad, hal. 16

No. 31 Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001. Memang adanya kata “dapat” mengandung cakupan yang sangat luas, sehingga makna (*begrippen*) menjadi tidak jelas dan membingungkan, kata dapat berarti boleh jadi kerugian negara belum ada, sehingga kurang memberikan suatu kepastian, ketidak pastian hukum itu dijadikan dasar bagi penyidik dan penuntut umum untuk melakukan tebang pilih dalam kasus korupsi, akibatnya perbuatan penegak hukum sangat berpotensi untuk melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang dalam melakukan proses hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai keadilan berdasarkan konstitusi UUD 1945. Untuk itu kata “dapat” harus ditafsirkan secara sempit yaitu benar-benar ditujukan langsung pada pelaku korupsi, tidak terhadap orang-orang yang terkait yang dapat menjaring banyak orang dalam penanganan perkara-perkara tindak korupsi.

Dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, seringkali ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan” yang diikuti dengan unsur “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, pejabat tersebut tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Seringkali pula ditemukan unsur “merugikan keuangan negara” yang 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 hukum yang berlaku.

Kewenangan pejabat publik yang berkaitan dengan kebijakan, baik kewenangan yang terikat maupun kewenangan yang bebas, tidak menjadi

ranah hukum pidana sehingga kasus-kasus korupsi yang belakangan ini sering terjadi di Indonesia yang berkaitan dengan dugaan penyalahgunaan kewenangan dan perbuatan melawan hukum menimbulkan kesan adanya suatu kriminalisasi kebijakan.

Permasalahannya adalah manakala aparaturnegara melakukan perbuatan yang dinilai menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum, artinya mana yang akan dijadikan ujian bagi penyimpangan aparaturnegara ini, hukum administrasi negara atautah hukum pidana, khususnya dalam perkara Tindak Pidana Korupsi. Pemahaman yang berkaitan dengan penentuan yurisdiksi inilah yang masih sangat terbatas dalam kehidupan praktik yudisial.

Dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang baik, sebenarnya sudah ada sejak zaman Plato, jika dilihat dari aspek historis maka di dalamnya terdapat dua pendekatan (secara personal dan secara sistem). Salah satu program good governance adalah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Korupsi ditimbulkan karena ada monopoli, kekuasaan, dan diskresi yang begitu besar. Selama masih ada sentralisasi kekuasaan dan aturan-aturan yang tidak jelas dan tidak ada pertanggungjawab publik maka akan menimbulkan peluang korupsi.

B. Tinjauan Hukum Administrasi Negara dan Korupsi

Hukum Administrasi Negara dikenal berbagai sinonim, yaitu Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Negara dalam arti sempit. Yaitu Hukum Administrasi Negara adalah suatu gabungan ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara.

Wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni, tindakan atau perbuatan yang

dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, Selanjutnya, dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut. Pengertian hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu (*een recht houdt in de vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten op na te laten, of de aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander*). Sedangkan kewajiban dimaksudkan sebagai pemuatan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan.

Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislative atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian wewenang (*competence*) hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu. Dalam konsepsi Negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dikemukakan Huisman yang menyatakan bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan, Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang.

Sedangkan Korupsi merupakan Persepsi mengenai tindak pidana korupsi belum sepenuhnya sama, karena penafsiran terhadap makna tindak pidana korupsi sering dikaitkan Istilah korupsi berasal dari Bahasa Latin yaitu *Corruptus* yang artinya buruk, bejat, menyimpang dari kesucian, perkataan menghina atau memfitnah. Pengertian Korupsi dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sebagai perbuatan curang, dapat disuap

dan tidak bermoral. Atau suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya. Suatu perbuatan dari sesuatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya.”

Landasan hukum terhadap masalah Tindak Pidana Korupsi di Indonesia diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a) TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- d) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tanggal 29 Maret 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999) khusus berlaku untuk kasus-kasus lama sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999;
- e) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- f) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tanggal 16 Agustus 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999, definisi korupsi terus berkembang. Dapat dilihat melalui perkembangan peraturan yang memuat materi Tindak Pidana Korupsi.

- 1) Undang-Undang Nomor 24 PRP Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi (telah dicabut). Ketentuan banyak diambil dari Peraturan Penguasa Perang Pusat, terutama rumusan delik dengan perubahan istilah misalnya “perbuatan korupsi pidana” diganti menjadi “tindak pidana korupsi”. Rumusan tindak pidana korupsi yang tertuang adalah tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran, memperkaya diri dan mensyaratkan lebih dahulu adanya suatu kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan serta harus dapat dibuktikan.
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini hampir sama saja dengan Undang-undang Nomor 24 PRP Tahun 1960 hanya terdapat beberapa perubahan misalnya istilah unsur delik yang semula “melakukan kejahatan” yang disusul dengan memperkaya diri sendiri diganti menjadi “melawan hukum” memperkaya diri sendiri dan seterusnya. Di samping itu, beberapa pasal dari KUHP ditarik dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 sebagai tindak pidana korupsi. Rumusan tindak pidana korupsi yang dimuat tanpa mensyaratkan terlebih dahulu adanya kejahatan atau pelanggaran yang harus dilakukan, melainkan menghendaki adanya sarana “melawan hukum” dengan melakukan perbuatan pidana yang memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan (Pasal 1 Ayat (1) Sub a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971).

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dijelaskan tentang pengertian korupsi, kolusi, dan nepotisme, yaitu:

- 1) Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.
- 2) Kolusi adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan/atau negara.
- 3) Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan/atau kroninya diatas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dirasakan sudah tidak efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara.

C. Pembahasan

Penyalahgunaan Kewenangan dalam Tindakan Pemerintah Hukum yang dibangun untuk memberikan kemanfaatan (*doelmatigheid*) bagi para pelaku hukum digerakkan oleh pemerintah dalam bentuk kebijakan guna memberikan kepastian hukum (*rechtmatigheid*) bagi para penggunanya. Kebijakan yang didasari oleh *doelmatigheid* untuk mewujudkan *rechtmatigheid* tersebut dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan asas legalitas. Secara historis, asas legalitas berasal dari pemikiran hukum abad ke-19 yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal (*de liberale rechtsstaatidee*) dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum legalistik-positivistik, terutama pengaruh hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang. Di luar undang-undang dianggap tidak ada hukum atau bukan hukum.

Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris terkenal ungkapan; pajak tanpa persetujuan parlemen adalah perampokan. Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini dinamakan juga dengan kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).

Dalam bidang Hukum Administrasi Negara, asas legalitas memiliki makna, "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*" (bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang) atau "*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*" (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*" yakni prinsip keabsahan pemerintahan. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideaal en het rechtstaatsideaal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memerhatikan kepentingan rakyat. Sedangkan gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintah harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Dengan demikian asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualitas selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif. Jadi, asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.

Adanya kelemahan dalam hukum tertulis ini berarti pula adanya kelemahan dalam penerapan asas legalitas, karena itu penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan dalam suatu negara hukum diperlukan

persyaratan lain agar kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan berjalan dengan baik dan bertumpu pada kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Persyaratan lain inilah yang selanjutnya mengakomodir kelemahan-kelemahan penggunaan asas legalitas dalam sebuah praktik tindakan pemerintah yang selanjutnya disebut dengan *Freies Ermessen* atau *Pouvoir Discretionnaire (Diskresi)*.

Meskipun pemberian *Freies Ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjahran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut:

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Penyalahgunaan Kewenangan yang didasari oleh asas legalitas (sesuai dengan ketentuan perundang-undangan) mengalami dinamisasi seiring berkembangnya konsep negara *welfare state*. Dinamisasi yang terjadi melahirkan konsep *Freies Ermessen* atau *Discretionary Pouvoir (diskresi)* yakni kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Hal ini sesuai dengan kebutuhan negara *welfare state* yang tidak bergantung pada asas legalitas semata tetapi turut berorientasi pada keefektifan tujuan dari nafas peraturan perundang-undangan itu sendiri. Namun, kebebasan yang diperoleh oleh para pejabat administrasi dari konsep diskresi tersebut memberikan ruang yang

lebih besar pula untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan tersebut dilakukan dengan berbagai bentuk.

Untuk membangun konsep pemikiran tentang Penyalahgunaan Kewenangan dalam Tindakan Pemerintah, dalam bab ini penulis akan memaparkan bentuk-bentuk penggunaan wewenang (yang mana dua diantaranya telah dijelaskan sebelumnya yaitu: penggunaan wewenang dengan asas legalitas dan penggunaan wewenang secara diskresi); aspek-aspek dalam penggunaan wewenang tersebut; hingga terjadinya indikasi penyalahgunaan kewenangan (beserta berbagai bentuknya).

Dalam konteks pemerintah dituntut untuk melakukan tindakan tertentu kendati peraturan perundang-undangannya kurang memadai, penyalahgunaan kewenangan dalam kaitannya dengan "*beleidvrijheid*" (*discretionary power, freies ermessen*) harus didasarkan dengan asas spesialisitas yang melandasi kewenangan itu sendiri. Asas spesialisitas tersebut memberikan makna terhadap tujuan dari suatu wewenang. Dengan demikian, penyalahgunaan kewenangan dalam konteks *Detournement de Pouvoir* terjadi apabila penggunaan wewenang itu menyimpang dari tujuan.

Penyalahgunaan Kewenangan dalam Tindakan Pemerintah yang berimplikasi pada Tindak Pidana Korupsi maka kita perlu mengkaji Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 3 yang berbunyi: "*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 penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)*".

Jika diteliti ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3 diatas, maka akan ditemui beberapa unsur sebagai berikut:

- 1) Menguntungkan 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.

Dengan demikian, yang dimaksudkan dengan unsur “menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” adalah sama artinya dengan mendapatkan untung untuk diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Di dalam ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam pasal 3, unsur “menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” tersebut adalah tujuan dari pelaku tindak pidana korupsi. Untuk mencapai tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi tersebut, dalam Pasal 3 telah ditentukan cara yang harus ditempuh oleh pelaku tindak pidana korupsi, yaitu dengan menyalahgunakan kewenangan yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi.

Yang dimaksud dengan “kewenangan” adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Dengan demikian yang dimaksud dengan “kewenangan yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi” adalah serangkaian kekuasaan atau hak yang melekat pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas atau pekerjaannya dapat dilaksanakan dengan baik.

Selanjutnya untuk mengurai unsur “merugikan keuangan negara” haruslah mendudukan konsep keuangan negara terlebih dahulu. Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam Penjelasan Umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN) diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Keuangan negara sebagai substansi hukum keuangan negara dapat ditinjau dari aspek, (1) keuangan negara dalam arti luas, dan (2) keuangan negara dalam arti sempit. Hal ini dilakukan untuk memberi pemahaman secara yuridis terhadap keuangan

negara agar mudah dipahami sehingga dapat dibedakan secara prinsipil. Penentuan keberadaan keuangan negara dalam arti luas didasarkan pada pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada Penjelasan Umum UUKN sebagai berikut

- a) Dari sisi objek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
- b) Dari sisi subyek, keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
- c) Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;
- d) Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dapat disimpulkan, bahwa rugi dapat bersifat material maupun non-material. Kerugian material adalah kerugian yang dapat diukur dengan nilai uang berdasarkan parameter yang obyektif. Selain itu, besarnya dapat diuji secara profesional. Adapun kerugian non-material lebih bersifat subyektif, sulit diukur dengan mata uang, dan besarnya tidak dapat diuji secara profesional. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, kerugian negara adalah sesuatu yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum atau tindakan penyalahgunaan wewenang yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukannya.

Di dunia peradilan, arti kerugian keuangan negara, yaitu berkurangnya keuangan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum. Akibat yang ditimbulkan dari kejahatan korupsi ini dapat menghambat pembangunan nasional, merugikan keuangan negara, serta perekonomian negara. Kerugian keuangan negara bersumber dari berkurangnya keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana (seperti korupsi).

Komparasi Norma Hukum Administrasi dengan Norma Hukum Pidana dalam UUPTPK terhadap Kedudukan Hukum Tindakan Menyalahgunakan Kewenangan Pasal 3 UUPTPK mengatur bahwa: *“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 penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”*

Dalam penjelasannya, hanya disebutkan bahwa kata *“dapat”* dalam ketentuan tersebut diartikan sama dengan penjelasan Pasal 2 UUPTPK. Di dalam penjelasan Pasal 2 disebutkan bahwa *“Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan timbulnya akibat.”* Dengan demikian, Pasal 3 merupakan bentuk delik yang sama dengan Pasal 2 yaitu Delik

Formil. Sebagai dampak dari bentuk delik formil tersebut, apabila kita merujuk pada ketentuan dalam Pasal 3, maka suatu tindakan hukum seseorang (pejabat) sudah dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila pejabat tersebut masih dalam tahap “menyalahgunakan kewenangan” meski unsur “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” belum terbukti.

Pada dasarnya unsur “Menyalahgunakan kewenangan” merupakan bentuk dari pelanggaran administratif. Pertanggungjawaban hukum dari suatu pelanggaran administratif adalah sanksi administratif, bukan sanksi pidana. Namun, dalam rumusan Pasal 3 UUPTPK diketahui bahwa seorang pejabat dapat dikenakan sanksi pidana dengan tindakan menyalahgunakan kewenangan, tanpa adanya pembuktian atas unsur merugikan keuangan negara yang menyertainya.

Dari silang pendapat kedua norma hukum tersebut, diketahui bahwa norma hukum administrasi memberikan pemahaman terhadap konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam konteks disiplin ilmu. Sedangkan norma hukum pidana memberikan pemahaman terhadap konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam konteks pemaknaan regulasi atau undang-undang. Seyogiayanya konsep “menyalahgunakan kewenangan” harus didasari pada konteks disiplin ilmu dalam penyusunan suatu undang-undang. Sehingga penafsiran terhadap isi undang-undang yang ada (termasuk UUPTPK, khususnya Pasal 3) dapat memiliki pemahaman yang sejalan dari berbagai perspektif norma hukum.

Hubungan Hukum antara Kebijakan Pemerintah, Penyalahgunaan Kewenangan, dan Tindak Pidana Korupsi Pada dasarnya kebijakan yang diambil oleh Pemerintah bersumber dari kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah. Kebijakan pemerintah bukan merupakan kompetensi pengadilan untuk menilainya sesuai dengan yurisprudensi ilmu hukum. Berkenaan dengan hal ini, Belifante mengatakan, *“de rechter mag niet op de stoel*

van de administratie gaan zitten, die een eigen verantwoordelijkheid draagt" (hakim tidak boleh duduk di atas kursi administrasi, yang memikul tanggungjawabnya sendiri). Adapun pengambilan kebijakan oleh pejabat yang diindikasikan merupakan hasil dari suatu proses penyalahgunaan kewenangan maka pejabat yang bersangkutan tetap diklasifikasikan sebagai pelanggaran administratif yang memiliki sanksi administratif pula. Penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh seorang pejabat selanjutnya diteliti motif atau dasar yang melatarbelakangi tindakan penyalahgunaan kewenangan yang telah dilakukannya. Alasan inilah yang menjadi *entry point* lahirnya tindak pidana korupsi.

Tindak pidana korupsi dimaknai sebagai bentuk dari terjadinya dua unsur hukum secara bersama-sama. Dua unsur tersebut adalah "menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi" dan unsur "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara". Berkenaan dengan hal tersebut, menarik untuk menyimak pendapat dari Soedarto, "*ini (unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi) merupakan unsur batin yang menentukan arah dari perbuatan penyalahgunaan kewenangan*". Apabila motif atau alasan dari penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat tersebut adalah untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan memberikan kerugian bagi keuangan negara atau perekonomian negara maka pejabat yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi yang berakibat adanya sanksi pidana. Berikut skema dari hubungan hukum antara Kebijakan Pemerintah, Penyalahgunaan Kewenangan, dan Tindak Pidana Korupsi.

D. Kesimpulan

Setiap tindakan hukum pemerintah mengandung makna penggunaan kewenangan. Penggunaan kewenangan oleh seorang pejabat untuk melakukan tindakan hukum pada dasarnya berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Selain itu, seorang pejabat juga diberikan ruang gerak untuk

melakukan tindakan hukum tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, hal ini dinamakan diskresi. Namun, penggunaan kewenangan secara diskresi oleh seorang pejabat untuk melakukan tindakan hukum tidaklah serta merta tanpa batasan-batasan tertentu. Seorang pejabat yang melakukan tindakan hukum di luar batasan-batasan tersebut akan mengarah pada tindakan penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan ini terbagi atas tiga bentuk, yakni *Detournement de Pouvoir* yang diuji dengan asas spesialisitas; *Willekeur* yang diuji dengan asas rasionalitas; dan *Onbevoegd* yang diuji dengan asas legalitas atau peraturan perundang-undangan.

Perbuatan kebijakan pejabat tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilai sesuai dengan yurisprudensi ilmu hukum. Sekalipun kebijakan tersebut hasil dari suatu proses yang diindikasikan telah terjadi penyalahgunaan kewenangan, pengujiannya terletak pada penyalahgunaan kewenangannya itu, bukan pada kebijakannya. Penyalahgunaan kewenangan bukanlah merupakan suatu tindak pidana, melainkan pelanggaran administratif. Adapun tujuan yang mendasari tindakan penyalahgunaan kewenangan tersebut karena untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, maka pejabat tersebut telah melakukan tindak pidana korupsi

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif, *Hukum Administrasi dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prenada media Group, Jakarta, 2014.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013.
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum; Teori, Kritik, dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

- Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- _____, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.
- E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia Cet. IX*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990.
- Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. Indriyanto Sena Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 2007
- Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006.