

PENYIMPANGAN KEKUASAAN PADA PEJABAT PUBLIK DAPAT BERUPA PENYALAHGUNAAN WEWENANG YANG DIKATEGORIKAN SEBAGAI TINDAK PIDANA KORUPSI

ADRIANI ADNANI

Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Imam Bonjol
adrianiadnani@gmail.com

Abstract: *Power deviation in public officials can be in the form of abuse of authority which is categorized as a criminal act of corruption as can be seen in Article 2 paragraph (1) and Article 3 of Law Number 31 Year 1999 concerning Eradication of Corruption Crimes. These two articles regulate the misuse of authority by someone who has a position or position where the result of his actions is detrimental to the state's finances. Especially after the establishment of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration wherein Article 87 letter a stated that government factual actions as part of the meaning of state administrative decisions (KTUN) and Article 85 which states the existence of a transfer of settlement of government administrative disputes from public courts to administrative court. The provisions of Article 85 and Article 87 letter a above, are actually still vague (absurd norms) because there is no authentic explanation of the conception of factual action as the new meaning of the KTUN in Article 87 letter a, even though the two types of government actions are different in terms of administrative law the resolution of government administrative disputes from the general court to the Administrative Court is not stated clearly and clearly what type of dispute is transferred as referred to in the provisions of Article 85 of the AP Law.*

Keywords: *Deviations, Power, Public Officials, Corruption Crimes*

Abstrak: Penyimpangan kekuasaan pada pejabat publik dapat berupa penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dua pasal ini mengatur tentang penyalahgunaan wewenang oleh seseorang yang memiliki jabatan atau kedudukan dimana akibat perbuatannya itu merugikan keuangan negara. Terlebih setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dimana dalam Pasal 87 huruf a dinyatakan bahwa tindakan faktual pemerintah sebagai bagian dari pemaknaan keputusan tata usaha negara (KTUN) dan Pasal 85 yang menyatakan adanya peralihan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan dari pengadilan umum ke pengadilan administrasi. Ketentuan Pasal 85 dan Pasal 87 huruf a diatas, sesungguhnya masih kabur (*abscrete norm*) karena tidak adanya penjelasan otentik mengenai konsepsi tindakan faktual sebagai pemaknaan baru KTUN dalam Pasal 87 huruf a, padahal dua jenis tindakan pemerintah tersebut dalam konsep hukum administrasi berbeda dan mengenai peralihan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan dari pengadilan umum ke PTUN tidak dinyatakan dengan jelas dan tegas jenis sengketa apa yang dialihkan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 85 UU AP.

Kata Kunci: Penyimpangan, Kekuasaan, Pejabat Publik, Tindak Pidana Korupsi.

A. Latar Belakang Masalah

Penyimpangan kekuasaan pada pejabat publik dapat berupa penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dua pasal ini mengatur tentang penyalahgunaan wewenang oleh seseorang yang memiliki jabatan atau kedudukan dimana akibat perbuatannya itu merugikan keuangan negara. Secara lengkap, rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 berbunyi sebagai berikut: Pasal 2 ayat (1) *Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*

Pasal 3, *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 Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*

Secara gramatikal, kedua pasal tersebut menganut delik formiil yang membawa konsekuensi bahwa seseorang dianggap tersangka jika sudah menyelesaikan rangkaian perbuatan yang dimaksudkan dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sehingga kata “dapat” memberikan arti bahwa akibat “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak harus benar-benar terjadi, yang penting (rangkaian) perbuatan pelaku sudah sesuai dengan rumusan delik ditambah dengan perbuatan tersebut memiliki peluang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dalam praktiknya, ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 kerap digunakan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam mendakwa tersangka korupsi. Hal ini dapat dilihat dari 735 kasus korupsi yang diperiksa dan diputus pada tingkat kasasi sebagaimana data yang dilansir Lembaga Independen dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) tahun 2013. Berdasarkan jumlah perkara tersebut, 503 perkara atau 68,43% menggunakan ketentuan Pasal 3 UU Tipikor untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi, selebihnya menggunakan ketentuan Pasal 2 atau sekitar 147 perkara atau 20%). Perkembangan selanjutnya, berdasarkan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 mencabut frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Putusan MK ini menafsirkan bahwa frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor harus dibuktikan dengan kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*) bukan potensi atau perkiraan kerugian keuangan negara (*potential loss*).

Dalam pertimbangannya, setidaknya terdapat empat tolok ukur yang menjadi *ratio legis* MK menggeser makna substansi terhadap delik korupsi. Keempat tolok ukur tersebut adalah (1) *nebis in idem* dengan Putusan MK yang terdahulu yakni Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006; (2) munculnya ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam delik korupsi formiil sehingga diubah menjadi delik materiil; (3) relasi/harmonisasi antara frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian

negara” dalam pendekatan pidana pada UU Tipikor dengan pendekatan administratif pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan; dan (4) adanya dugaan kriminalisasi dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan menggunakan frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam UU Tipikor.

B. Metodologi Penelitian

Metode dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan kualitatif dalam bentuk studi hukum normatif (*normative legal study*) dan dimana jenis penelitian adalah penelitian deskriptif analitis. Selain itu, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan komparatif (perbandingan), pendekatan historis, pendekatan institusional dan pendekatan futuristik yang terkait dengan penelitian ini.

C. Hasil dan Pembahasan

Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan merupakan sumber hukum materil atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab negara dan pemerintah untuk menjamin penyediaan Administrasi Pemerintahan yang cepat, nyaman dan murah. Jaminan kepastian penyediaan Administrasi Pemerintahan harus diatur di dalam produk hukum Undang-Undang. Hal ini dapat terdiri dari satu Undang-Undang pokok yang mengatur ketentuan umum tentang Administrasi Pemerintahan dan undang-undang lain yang mengatur secara detail hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang tersebut. Undang-undang ini tidak mengatur hal-hal teknis manajerial dalam penyediaan Administrasi Pemerintahan, tetapi hanya memuat aturan-aturan umum antara lain berkenaan dengan prosedur, bantuan hukum, batas waktu, akte administrasi dan kontrak administrasi dalam Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan demikian berisi kaidah-kaidah hubungan antara instansi pemerintah sebagai penyelenggara administrasi publik dan individu atau masyarakat penerima layanan publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sangat dibutuhkan oleh Indonesia pada saat ini atas dasar beberapa alasan dibawah ini. Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan untuk mengatur dan memperbaiki sistem reformasi birokrasi, sebagai sarana penanggulangan Tipikor melalui pendekatan pencegahan (preventif). Pertama, tugas-tugas pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. Kedua, selama ini para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangannya dengan standar yang belum sama sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan di antara mereka. Ketiga, hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam melakukan interaksi diantara mereka. Keempat, adanya kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan yang diberikan oleh pelaksana administrasi negara. Kelima, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi cara berfikir dan tata kerja penyelenggara administrasi negara di banyak negara, termasuk

Indonesia. Keenam, untuk menciptakan kepastian hukum terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari para penyelenggara administrasi negara.

Berangkat dari argumentasi ini, akan muncul dua pemahaman yakni penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan melawan hukum (*onrechtsmatigdaat*). Menurut Supandi, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang memang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya. Dalam praktiknya *detournement de pouvoir* seringkali dicampuradukkan dengan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechmatige daad*), atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apapun dan di bidang apapun.

Terlebih setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dimana dalam Pasal 87 huruf a dinyatakan bahwa tindakan faktual pemerintah sebagai bagian dari pemaknaan keputusan tata usaha negara (KTUN) dan Pasal 85 yang menyatakan adanya peralihan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan dari pengadilan umum ke pengadilan administrasi. Ketentuan Pasal 85 dan Pasal 87 huruf a diatas, sesungguhnya masih kabur (*abscrete norm*) karena tidak adanya penjelasan otentik mengenai konsepsi tindakan faktual sebagai pemaknaan baru KTUN dalam Pasal 87 huruf a, padahal dua jenis tindakan pemerintah tersebut dalam konsep hukum administrasi berbeda dan mengenai peralihan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan dari pengadilan umum ke PTUN tidak dinyatakan dengan jelas dan tegas jenis sengketa apa yang dialihkan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 85 UU AP.

Conflict of norm lainnya terjadi antara Pasal 5 dan Pasal 6 UU Pengadilan Tipikor jo. Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 18 jo. Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan, berkenaan dengan kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam Tipikor, yang konsepnya oleh beberapa ahli hukum dipandang sama dengan konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan yang kewenangan untuk memeriksa dan memutus masalah tersebut diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN).

Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 yang mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan serta pemberian kewenangan kepada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan Peradilan TUN (Peradilan Administrasi) untuk melakukan pengawasan dan pengujian mengenai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Sementara, sebelumnya telah ada ketentuan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 (UU Pemberantasan Tipikor) jo. Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU Pengadilan Tipikor), yang salah satu unturnya mengatur Tipikor karena menyalahgunakan kewenangan, dimana kompetensi absolut untuk memeriksa masalah tersebut diberikan kepada Pengadilan Tipikor.

Istilah wewenang yang lazim digunakan dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), seringkali dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Namun ada juga ahli hukum yang membedakannya. Ateng Syafrudin dan S. F. Marbun, termasuk yang membedakan antara keduanya, kewenangan (*authority* atau *gezag*) disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-

undang, yang di dalamnya terdapat wewenang-wewenang, sehingga wewenang (*competence* atau *bevoegdheid*) hanyalah bagian tertentu saja (*onderdeel*) dari kewenangan. Apabila dikaitkan dengan penyalahgunaan, maka terdapat perbedaan dalam penggunaan istilah wewenang dan kewenangan. Istilah yang digunakan dalam hukum pidana adalah “menyalahgunakan kewenangan” yang selalu dikaitkan dengan jabatan yang dimiliki seseorang dan merupakan *bestanddeel delict* dalam Tipikor yang diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor, yang merupakan kompetensi absolut Peradilan Tipikor sesuai ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 UU Pengadilan Tipikor. Sedangkan istilah “penyalahgunaan wewenang”, merupakan larangan bagi badan atau pejabat pemerintahan dan merupakan kompetensi absolut Peradilan TUN. Walaupun kompetensi tersebut dibatasi hanya terhadap keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan yang belum diproses pidana dan telah ada hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

D. Penutup

Secara yuridis, penyalahgunaan wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan dinyatakan terjadi ketika “badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang.” Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan melampaui wewenang ketika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan dengan a). melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b). melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau c). bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.” Sedangkan keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.” Terakhir Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dinyatakan sewenang-wenang manakala keputusan dan/atau tindakannya dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.”

Daftar Pustaka

- Amir Syamsudin, Putusan MK dalam Penegakan Hukum Korupsi, Kompas, Kamis, 2 Februari 2017.
- Annisa Arifka, Sanksi Administrasi Bagi Wajib Pajak Penghasilan Orang Pribadi Di Kota Padang, *Soumatera Law Review*, Volume 1, Nomor 2, 2018.
- Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, *Jurnal Pro Justitia IV*, (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000).
- Bram Mohammad Yasser, *Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi*, *Soumatera Law Review*, Volume 2, Nomor 1, 2019.
- Debora Angelia Pardosi, Peran Jabatan Fungsional Auditor Terhadap Peningkatan Kinerja Birokrat Di Lingkungan Inspektorat Provinsi Jawa Tengah, *Soumatera Law Review*, Volume 1, Nomor 2, 2018.
- Emerson Yuntho, et.al, “Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi”, (Laporan Hasil Penelitian, Indonesian Corruption Watch, 2004).

- Ferdian, Lelang Terhadap Objek Jaminan Fidusia Yang Dirampas Oleh Negara Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Padang, *Soumatera Law Review*, Volume 2, Nomor 1, 2019.
- Hasnati, Tanggung Jawab Direksi Terhadap Terjadinya Kredit Macet Pada Perbankan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, *Soumatera Law Review*, Volume 2, Nomor 1, 2019.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Kemenpan RB, tanpa tahun).
- Muhamad Azhar, *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, Jurnal NOTARIUS, Edisi 08 Nomor 2 September 2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.
- Rustan Sinaga, Peran Pengadilan Hubungan Industrial Pada Pengadilan Negeri Padang Kelas IA Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terhadap Perkara Pemutusan Hubungan Kerja, *Soumatera Law Review*, Volume 1, Nomor 2, 2018.
- RB Budi Prastowo, “*Delik Formiil/Materiil, Sifat Melawan Hukum Formiil/Materiil dan Pertanggungjawaban Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Teori Hukum Pidana terhadap Putusan MK Perkara No. 003/PUU-IV/2006)*”, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 24 No.3, Juli 2006.
- Setiadi Wicipto., *Pokok-pokok Pikiran Terhadap Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan*, Makalah Seminar Naskah Akademik RUU Administrasi Pemerintahan, Kantor Kementerian PAN, 16 Desember 2004.
- Supandi, “Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana)”, Makalah tidak diterbitkan.