

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Korupsi merupakan permasalahan yang hampir terjadi di seluruh belahan bumi.¹ Epidemik korupsi sebagai penyakit sosial, kejahatan yang sistemik, dan yang sangat merugikan rakyat, bangsa, dan negara merupakan suatu fenomena yang menyimpang pada semua negara di dunia.² Hampir-hampir tidak ada satu negara pun di dunia ini, baik negara maju maupun negara berkembang yang steril dari tindak pidana korupsi.³ Fakta-fakta yang terjadi menunjukkan bahwa negara-negara industri tidak dapat lagi menggurui negara-negara berkembang soal praktik korupsi karena korupsi sudah merusak sistem ekonomi-sosial baik di negara-negara maju maupun di negara berkembang. Jika di negara kaya korupsi sudah mencapai tahap serius, di negara miskin korupsi justru sudah berada di tahap yang paling kritis.⁴ Kondisi ini pada akhirnya menyebabkan korupsi tidak lagi hanya ditempatkan sebatas sebagai suatu permasalahan dalam tataran domestik suatu negara, tetapi telah menjadi suatu penyakit global yang sangat serius dan menjadi prioritas untuk diberantas.

¹ Donal Fariz, dkk., *Kajian Implementasi Aturan Trading in Influence dalam Hukum Nasional*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014, hlm. 9.

² Suharyo, *Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Dalam Era Desentralisasi di Indonesia*, dalam Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 3, Nomor 3 Desember 2014, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2014, hlm. 365.

³ Johannes Brata Wijaya, Ismail Rumadan, dan Suhardin, *Makna "Sifat Melawan Hukum" Dalam Perkara Pidana Korupsi (Kajian Tentang Putusan Mahkamah Agung Tahun 2005-2011)*, Badan Litbang Diklat Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Bogor, 2013, hlm. 1.

⁴ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi (Edisi Ringkas)*, Transparansi International Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 1.

Masalah korupsi bukanlah suatu masalah baru dalam persoalan hukum dan ekonomi suatu negara karena pada dasarnya masalah korupsi telah ada sejak ribuan tahun lalu.⁵ Sebagai sebuah gejala sosial, keberadaan korupsi hampir seumur dengan keberadaan masyarakat di dunia ini.⁶ Korupsi sering dinyatakan sebagai salah satu masalah sosial tertua yang selalu melekat dan telah menjadi bagian sejarah peradaban manusia semenjak berabad-abad yang lampau.⁷ Jika ditelusuri dari sejarah, korupsi mungkin tidak setua kejahatan lainnya seperti pembunuhan, perampokan, atau pencurian. Namun jika diperhatikan dari berbagai pengertian dan batasan yang pernah dirumuskan, sesungguhnya korupsi merupakan derivasi (turunan) dari berbagai kejahatan seperti pencurian, perampokan, penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan masyarakat (*abuse of power*). Dari perspektif ini sesungguhnya usia korupsi telah sangat tua.⁸ Sejarah korupsi yang sangat tua tersebut telah menjadikan korupsi sulit diberantas, apalagi dihilangkan baik di negara-negara maju maupun negara berkembang, tak terkecuali di Indonesia.

Di Indonesia, korupsi telah memasuki tahap yang sangat kompleks. Korupsi di Indonesia dewasa ini sudah bersifat sistemik dan endemik sehingga tidak saja

⁵ Edi Yunara, *Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm.1.

⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2007, hlm. 9.

⁷ Terdapat beberapa bukti yang menunjukkan bahwa korupsi sudah menjadi permasalahan sejak berabad-abad yang lampau. Di Mesir, seorang Faraoh (raja Mesir Kuno) yang bernama Morembeb pada abad ke-14 telah mengeluarkan peraturan yang melarang korupsi dengan ancaman hukuman untuk kejahatan korupsi tersebut adalah hukuman mati. Selain itu pada zaman Yunani Kuno, suatu keluarga terkenal di Yunani Kuno yang bernama Alemaenoids diberi kepercayaan untuk membangun sebuah rumah ibadah dengan batu pualam, akan tetapi saat itu ia melakukan korupsi dengan cara yang digunakan dalam pembangunan rumah ibadah tersebut adalah semen dengan lapisan batu pualam, bukan batu pualam. Lihat, Munir Fuady, *Bisnis Kotor Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 5-6.

⁸ Egi Sudjana, *Republik Tanpa KPK Koruptor Harus Mati*, JP Books, Surabaya, 2008, hlm.1.

merugikan keuangan negara dan perekonomian negara tetapi juga telah melanggar hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat luas.⁹ Korupsi ibarat kanker ganas yang telah menyebar ke setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁰ Dengan fenomena demikian, tak jarang sebagian masyarakat memandang jika korupsi di Indonesia telah menjadi suatu budaya¹¹.

Berdasarkan indeks persepsi korupsi (*corruption perception index/CPI*)¹², suatu publikasi internasional yang dikeluarkan oleh *Transparency International* yang selama ini dijadikan parameter untuk menunjukkan tingkat korupsi suatu negara, diketahui bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang tingkat korupsinya paling tinggi di dunia. *Transparency International* melalui *press release*-nya

⁹ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran ke Arah Perkembangan Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 69.

¹⁰ Shinta Agustina, dkk., *Obstruction of Justice Tindak Pidana Menghalangi Proses Hukum dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, Themis Books, Jakarta, 2015, hlm. 5.

¹¹ Hingga saat ini masih terdapat perbedaan pendapat mengenai korupsi sudah menjadi bagian budaya bangsa Indonesia. Kelompok yang meyakini korupsi sudah menjadi budaya di Indonesia mengemukakan beberapa indikasi yaitu dilihat dari sejarah, korupsi sudah terjadi sejak zaman penjajahan, kemudian terdapatnya cukup banyak istilah yang dibuat oleh masyarakat di berbagai daerah yang memperlihatkan sikap dan perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang melazimkan pemberian dan tindakan tertentu untuk mendapatkan sesuatu, dan adanya semacam kebiasaan di sebagian kalangan pejabat publik yang menggunakan kewenangan yang melekat pada jabatan publiknya bagi kepentingan privat mereka. Sedangkan kelompok masyarakat lainnya menyatakan berbagai sikap di sebagian masyarakat tersebut tidak serta merta dapat membuat korupsi disebut sebagai budaya dari seluruh masyarakat Indonesia, karena fakta-fakta di atas hidup di dalam suatu komunitas yang masih memegang kuat budaya patrimonial yang memang masyarakat dan penguasanya harus senantiasa membuat relasi sosial *patron-client* seperti budaya pemberian upeti, namun di dalam sistem masyarakat yang lebih egalitarian atau yang lebih terdidik pola relasi yang dibangun lebih terbuka, independen dan tidak serta merta tunduk pada kepentingan. Lihat, Bambang Widjojanto, *Anti Korupsi dari Gagasan Hingga Pelembagaan*, Kemitraan, Jakarta, 2009, hlm. 36-37.

¹² Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*) adalah indeks yang memberikan peringkat kepada suatu negara berdasarkan tingkat korupsi yang terlihat ada di antara pejabat pemerintah dan politisi di negara tersebut. Indeks ini merupakan indeks gabungan, sebuah hasil *polling* dari berbagai *polling*, kumpulan pendapat ahli terkait korupsi dan survei bisnis yang dilakukan oleh sejumlah lembaga independen dan terkemuka. Indeks ini mencerminkan pendapat seluruh dunia, termasuk pendapat pakar yang bertempat tinggal di negara-negara yang dievaluasi. Lihat, Transparency International Indonesia, *Transparency International Corruption Perceptions Index 2009*, http://www.ti.or.id/media/documents/2010/11/10/m/a/materialkit_cpi2009.pdf, (terakhir kali dikunjungi pada tanggal 18 November 2015 pukul 10.23 WIB).

menyebutkan indeks persepsi korupsi Indonesia tahun 2015 menunjukkan skor sebesar 36 dan menempati urutan 88 dari 168 negara yang diukur.¹³

Adanya fakta bahwa korupsi di Indonesia sudah sistemik dan merupakan kejahatan yang luar biasa tentunya membuat pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa pula baik melalui langkah atau pendekatan preventif maupun represif. Langkah preventif terkait dengan pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi. Harapannya, masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Langkah represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku dan sekaligus mengupayakan pengembalian kerugian negara yang telah dikorupsi semaksimal mungkin.¹⁴

Dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi melalui upaya preventif dan represif, upaya preventif dan represif ini harus dilakukan secara terintegrasi. Ibarat dua sisi dalam satu keping mata uang, tindakan preventif dan represif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan satu kesatuan tindakan yang harus dijalankan secara paralel. Tanpa adanya upaya-upaya yang sifatnya preventif, maka upaya represif dalam pemberantasan korupsi hanya akan berujung pada kegagalan dalam menjalankan misinya. Demikian juga sebaliknya, tanpa upaya represif yang

¹³ Lihat, *Corruption Perceptions Index 2015, Perbaiki Penegakan Hukum, Perkuat KPK, Benahi Layanan Publik*, <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2016/01/27/corruption-perceptions-index-2015>, (terakhir kali dikunjungi pada tanggal 5 Maret 2016 pukul 10.25 WIB).

¹⁴ Emerson Yuntho, dkk., *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014, hlm. 9.

benar, maka upaya preventif yang telah dijalankan hanya akan menjadi omong kosong belaka.¹⁵

Terkait dengan upaya preventif dalam melakukan pemberantasan korupsi, salah satu bentuk dari upaya preventif tersebut adalah dengan merumuskan perbuatan-perbuatan sebagai tindak pidana korupsi melalui pembentukan perundang-undangan atau yang dalam hukum pidana dikenal dengan sebutan kriminalisasi. Penentuan suatu perbuatan sebagai tindak pidana korupsi ini di dalam peraturan perundang-undangan merupakan hal yang penting. Hal ini terkait dengan adanya asas legalitas yang terdapat di dalam hukum pidana yang mengatur bahwa seseorang dapat diadili dan dipidana hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur perbuatan tersebut.

Salah satu perbuatan yang di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) telah dikriminalisasi sebagai tindak pidana korupsi adalah perbuatan yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan

¹⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2009, hlm. 34.

keuangan negara atau perekonomian negara. Perbuatan ini dirumuskan sebagai tindak pidana korupsi di dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selengkapnya 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 Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Jika diperhatikan rumusan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di atas, meskipun rumusan Pasal 3 tersebut menentukan sebagai pelaku adalah “setiap orang” yang berdasarkan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berarti orang perseorangan atau korporasi, namun oleh karena dalam Pasal 3 tersebut ditentukan bahwa pelaku tindak pidana korupsi yang dimaksud harus memegang “suatu jabatan atau kedudukan” dan oleh karena yang dapat memegang jabatan atau kedudukan hanyalah orang perseorangan, maka dapat disimpulkan tindak pidana dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut hanyalah dapat dilakukan oleh orang perseorangan, sedangkan korporasi tidak dapat melakukan tindak pidana korupsi tersebut.¹⁶

Mengenai orang perseorangan sebagai subjek yang dapat dijadikan pelaku dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini, secara hakikatnya,

¹⁶ Lihat, R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 45.

tindak pidana yang dirumuskan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut hanyalah dapat diterapkan kepada subjek hukum yang memiliki kualifikasi tertentu yakni pejabat publik atau pegawai negeri atau aparatur negara, yang memenuhi unsur yaitu diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan, dan melakukan sebagian daripada tugas negara atau alat-alat perlengkapan pemerintahan negara.¹⁷

Di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini, unsur menyalahgunakan kewenangan merupakan unsur yang menjadi delik inti atau *bestanddeel delict*.¹⁸ Sebagai *bestanddeel delict* konsekuensinya jika unsur ini tidak terbukti, maka terhadap pegawai negeri atau pejabat yang diduga melakukan tindak pidana tidak dapat lagi dikategorikan sebagai menyalahgunakan kewenangan.¹⁹

Terkait dengan pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan ini, di dalam praktik ternyata menimbulkan permasalahan. Permasalahan ini disebabkan karena UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan itu sendiri. Makna menyalahgunakan kewenangan dalam perundang-undangan tentang tindak pidana korupsi tidak pernah diberikan arti yang memadai. Peraturan perundang-undangan lainnya di bidang hukum pidana lainpun juga tidak ada memberikan pengertian mengenai menyalahgunakan kewenangan ini. Tidak adanya penjelasan yang pasti tentang apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan di

¹⁷ Lihat, Abdul Latif, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 41.

¹⁸ Lihat, Mahrus Ali, *Asas Teori & Praktek Hukum Pidana Korupsi*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 113.

¹⁹ Lihat, Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 101.

dalam peraturan perundang-undangan pidana ini tentunya akan membawa implikasi adanya interpretasi yang beragam yang pada akhirnya menyebabkan tidak adanya kepastian hukum terkait dengan pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan tersebut.

Dalam praktik selama ini, untuk menjawab ketiadaan pengertian menyalahgunakan kewenangan di dalam hukum pidana tersebut dipergunakan pendekatan ekstensif berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Prof. Mr. H.A. Demeersemen tentang kajian “*De Autonomie van het Materiele Strafrecht* (otonomi dari hukum pidana materiel).²⁰ Menurut doktrin otonomi dari hukum pidana materiel ini, hukum pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat di dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat di dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian, apabila pengertian menyalahgunakan kewenangan tidak ditemukan eksplisitasnya dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat di dalam bidang hukum lainnya.²¹

Bertolak dari doktrin tersebut, oleh karena hukum pidana sendiri tidak memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan, maka dalam praktik khususnya praktik peradilan untuk pengertian menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini dipergunakan pengertian penyalahgunaan wewenang yang terdapat di

²⁰ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Diadit Media, Jakarta, 2009, hlm. 12.

²¹ *Ibid*, hlm. 12-13.

dalam hukum administrasi negara. Dalam hal ini yang diterapkan adalah pengertian penyalahgunaan wewenang yang terdapat di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut dengan UU PERATUN). Dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN tersebut dirumuskan ketentuan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut”. Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN disebutkan:²²

“Dasar pembatalan ini sering disebut penyalahgunaan wewenang. Setiap penentuan norma-norma hukum di dalam tiap peraturan itu tentu dengan tujuan dan maksud tertentu. Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut harus selalu sesuai dengan tujuan dan maksud khusus diadakannya peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian, peraturan yang bersangkutan tidak dibenarkan untuk diterapkan guna mencapai hal-hal yang di luar maksud tersebut. Dengan begitu wewenang materiel Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara juga terbatas pada ruang lingkup maksud bidang khusus yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya. Contoh: Keputusan Tata Usaha Negara memberi izin bangunan atas sebidang tanah, padahal dalam peraturan dasarnya tanah tersebut diperuntukkan jalur hijau.”²³

Penggunaan pengertian penyalahgunaan wewenang yang terdapat di dalam UU PERATUN tersebut sebagai pengertian dari unsur menyalahgunakan kewenangan di

²² Lihat, penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara RI Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3344.

²³ Penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu alasan mengajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dihapus di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diganti dengan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik karena penyalahgunaan wewenang merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.

dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat terlihat dari putusan pengadilan, seperti putusan Mahkamah Agung RI Nomor 742 K/Pid/2007 dalam perkara atas nama Terdakwa Wahyono Herwanto, S.H. dan Yamiral Azis Santoso. Dalam putusan kasasi tersebut, Majelis Hakim yang terdiri dari Parman Soeparman, Soedarno dan Imam Haryadi memberikan pertimbangan :²⁴

“bahwa sehubungan dengan pengertian unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, Mahkamah Agung adalah berpedoman pada putusannya tertanggal 17 Februari 1992, No. 1340 K/Pid/1992, yang telah mengambil alih pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang pada Pasal 52 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1986²⁵, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut atau yang dikenal dengan “*detournement de pouvoir*”...”

²⁴ Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 742 K/Pid/2007 dalam perkara Terdakwa Wahyono Herwanto, S.H. dan Yamiral Azis Santoso, hlm. 43. Penggunaan pengertian penyalahgunaan wewenang di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN sebagai pengertian menyalahgunakan kewenangan atas dasar doktrin otonomi dari hukum pidana materiel sebagaimana putusan di atas juga digunakan oleh Majelis Hakim yang diketuai oleh Bagir Manan dengan anggota Iskandar Kamil dan Parman Suparman dalam perkara Nomor 979 K/Pid/2004 dengan Terdakwa Drs. Hendrobudiyanto. Lihat Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 979 K/Pid/2004 dalam perkara Terdakwa Drs. Hendrobudiyanto, hlm. 86-87. Penggunaan pengertian penyalahgunaan wewenang di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN sebagai pengertian menyalahgunakan kewenangan atas dasar doktrin otonomi dari hukum pidana materiel sebenarnya sudah diterapkan sejak masih berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pengadilan Negeri Jakarta Utara dalam putusannya yang selanjutnya dikuatkan oleh Mahkamah Agung RI di dalam putusan No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992 dalam perkara tindak pidana korupsi dengan Terdakwa Drs. Menyok Wijono yang dikenal dengan perkara “sertifikat ekspor” telah mengambil alih pengertian penyalahgunaan wewenang yang ada pada Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN sebagai arti menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang didakwakan kepada Terdakwa Drs. Menyok Wijono. Lihat, Indriyanto Seno Adji, *op.cit.*, hlm. 13.

²⁵ Jika diperhatikan pertimbangan putusan tersebut yang menyebutkan bahwa untuk pengertian menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diambil alih pengertian penyalahgunaan wewenang dalam UU PERATUN yaitu dalam arti telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut, menurut penulis yang dimaksud dalam putusan ini sebenarnya adalah Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN bukan Pasal 52 ayat (2) huruf b, karena ketentuan tersebut memang dirumuskan di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b. Di dalam UU PERATUN tidaklah terdapat Pasal 52 ayat (2) huruf b yang ada hanyalah Pasal 52 ayat (2) yang berbunyi (2) “Selain tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di daerah hukumnya melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan di tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara dan menjaga agar peradilan diselenggarakan dengan saksama dan sewajarnya”.

Dari hal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam praktik penegakkan hukum dewasa ini, para praktisi hukum memaknai unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam arti menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

Dalam perkembangannya seiring dengan berjalannya waktu, unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kembali menjadi perdebatan. Perbincangan hangat mengenai unsur menyalahgunakan kewenangan ini kembali mengemuka seiring diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut dengan UU Administrasi Pemerintahan). Hal ini disebabkan karena di dalam UU Administrasi Pemerintahan yang diundangkan untuk memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan serta ditempatkan sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme²⁶ memuat beberapa ketentuan yang dipandang berkaitan dengan unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan penerapan pembuktiannya dalam praktik selama ini. Beberapa ketentuan yang diatur di dalam UU Administrasi Pemerintahan dipandang dapat menimbulkan masalah terkait dengan kedudukan unsur

²⁶ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601.

menyalahgunakan kewenangan yang dirumuskan dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ketentuan di dalam UU Administrasi Pemerintahan yang dipandang berkaitan dengan unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah dibedakannya secara tegas di dalam UU Administrasi Pemerintahan antara wewenang dengan kewenangan, dua istilah yang jika dilihat dari praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi khususnya dalam pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan dengan menggunakan doktrin *De Autonomie van Het Materiele Strafrecht* selama ini cenderung dipandang sebagai hal yang sama. Selama ini dengan pendekatan doktrin *De Autonomie van Het Materiele Strafrecht*, pengertian menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disamakan dengan pengertian penyalahgunaan wewenang di dalam hukum administrasi negara yang dalam hal ini termuat di dalam UU PERATUN. Di dalam UU Administrasi Pemerintahan secara eksplisit dirumuskan pengertian yang berbeda mengenai dua hal tersebut. Dalam Pasal 1 angka 5 UU Administrasi Pemerintahan, disebutkan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan di dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Adanya pembedaan pengertian ini tentunya menimbulkan pertanyaan apakah setelah UU Administrasi Pemerintahan diundangkan, unsur menyalahgunakan kewenangan masih dapat diartikan dalam arti

penyalahgunaan wewenang sebagaimana selama ini yang dianut di dalam praktik penegakan hukum.

Selain adanya perbedaan pengertian wewenang dengan kewenangan di dalam UU Administrasi Pemerintahan, ketentuan lain di dalam UU Administrasi Pemerintahan yang dinilai dapat berimplikasi terhadap unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah adanya ketentuan di dalam UU Administrasi Pemerintahan yang memberikan pengertian yang lebih luas mengenai perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang yang selama ini dengan doktrin *De Autonomie van Het Materiele Strafrecht* digunakan sebagai arti dari unsur menyalahgunakan kewenangan itu sendiri. Berbeda dengan UU PERATUN yang menyebutkan penyalahgunaan wewenang itu hanya dalam bentuk menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut, UU Administrasi Pemerintahan di dalam Pasal 17 ayat (2) merumuskan penyalahgunaan wewenang meliputi tiga bentuk yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan bertindak sewenang-wenang. Bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang tersebut kemudian diperinci lebih lanjut di dalam Pasal 18 UU Administrasi Pemerintahan. Terkait dengan melampaui wewenang, Pasal 18 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukannya melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian mengenai mencampuradukkan wewenang di dalam Pasal 18 ayat (2)

disebutkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikatakan mencampurkan wewenang terjadi apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan berada di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Sedangkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang menurut Pasal 18 ayat (3) apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau dilakukan bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Jika diperhatikan ketentuan Pasal 17 ayat (2) *juncto* Pasal 18 UU Administrasi Pemerintahan di atas, maka dapat diketahui pengertian penyalahgunaan wewenang dalam arti menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang itu yang selama ini atas dasar doktrin *De Autonomie van Het Materiele Strafrecht* digunakan sebagai arti dari unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hanyalah merupakan salah satu bentuk dari penyalahgunaan wewenang menurut UU Administrasi Pemerintahan yaitu dalam kategori mencampurkan wewenang.

Adanya rumusan yang lebih luas tentang pengertian penyalahgunaan wewenang di dalam UU Administrasi Pemerintahan dibandingkan dengan pengertian penyalahgunaan wewenang di dalam UU PERATUN yang selama ini diadopsi sebagai pengertian unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tentunya menimbulkan pertanyaan apakah pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan dengan kondisi ketiadaan pengertian menyalahgunakan kewenangan di dalam hukum pidana, atas dasar doktrin *De Autonomie van Het Materiele Strafrecht*, unsur menyalahgunakan kewenangan di

dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tetap dimaknai sebagai penyalahgunaan wewenang dalam arti menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut atau dimaknai lebih luas sebagaimana rumusan penyalahgunaan wewenang yang disebutkan di dalam Pasal 17 (2) jo. Pasal 18 UU Administrasi Pemerintahan.

Di samping hal tersebut di atas, permasalahan lain yang muncul seiring diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan sehubungan dengan unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam rumusan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah di dalam UU Administrasi Pemerintahan terkait dengan penyalahgunaan wewenang khususnya yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara ditentukan terhadap pejabat pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang tersebut hanya disebutkan dikenakan sanksi administrasi, tanpa adanya ketentuan yang mengatur terhadap pejabat pemerintahan tersebut juga dapat diterapkan sanksi pidana.

Di dalam UU Administrasi Pemerintahan, terkait dengan hasil pengawasan aparat intern pemerintah terhadap larangan penyalahgunaan wewenang berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, dalam Pasal 20 ayat (4) ditentukan jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan. Lebih lanjut terkait dengan pengembalian kerugian keuangan negara ini, dalam Pasal 20 ayat (5) disebutkan pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Badan

Pemerintahan apabila kesalahan administratif tersebut terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, kemudian dalam ayat (6) disebutkan pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada pejabat pemerintahan, apabila kesalahan administratif terjadi karena unsur penyalahgunaan wewenang. Bahwa dari ketentuan tersebut terlihat bahwa UU Administrasi Pemerintahan lebih mengedepankan pendekatan administrasi dan cara penyelesaian administrasi bagi Pejabat Pemerintahan dalam hal timbulnya kerugian keuangan negara yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Dari ketentuan tersebut terlihat, dalam hal timbulnya kerugian keuangan negara yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, UU Administrasi Pemerintahan memberikan penyelesaian hanya dengan cara membebankan kepada Pejabat Pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara tersebut untuk mengembalikan kerugian keuangan negara yang terjadi dalam tempo 10 (sepuluh) hari terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Dari ketentuan tersebut tersirat bahwa dengan pengembalian kerugian keuangan negara tersebut oleh Pejabat Pemerintahan, maka permasalahan timbulnya kerugian keuangan negara yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang tersebut dianggap selesai. Dalam UU Administrasi Pemerintahan sama sekali tidak disebutkan adanya bentuk pertanggungjawaban lain termasuk pertanggungjawaban secara pidana yang dapat dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan selain pertanggungjawaban secara administratif dalam bentuk

membayar kerugian keuangan negara yang terjadi akibat terjadinya penyalahgunaan wewenang tersebut.

Selain itu di dalam Pasal 80 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan juga hanya disebutkan Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 yang apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 20 salah satunya dimungkinkan menyebabkan terjadinya kerugian keuangan negara, dikenai sanksi administratif berat. Dari hal tersebut terlihat bahwa UU Administrasi Pemerintahan cenderung memandang tindakan penyalahgunaan wewenang termasuk yang merugikan keuangan negara lebih sebagai suatu pelanggaran administratif.

Adanya ketentuan tersebut di atas, tentunya menimbulkan perdebatan apakah terhadap Pejabat Pemerintahan yang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, setelah diundangkan UU Administrasi Pemerintahan juga masih dapat dimintakan pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan Pasal 3 tersebut ataukah dengan dikembalikannya kerugian keuangan negara tersebut oleh Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan permasalahan tersebut menjadi selesai.

Perdebatan terkait dengan dapat tidaknya dimintakan pertanggungjawaban pidana berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap pejabat pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara ini akan semakin meruncing jika ditelaah lebih lanjut Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2015 tentang

Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan. Di dalam Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 4 Tahun 2015 disebutkan bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 4 Tahun 2015 ini tersirat bahwa dalam hal adanya tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dimungkinkan adanya proses pidana terhadap Pejabat Pemerintahan yang melakukannya, namun apakah proses pidana tersebut terkait dengan penggunaan ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau tidak rumusan Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 4 Tahun 2015 tersebut tidaklah dijelaskan lebih lanjut.

Adanya permasalahan tersebut di atas, menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis untuk meneliti permasalahan tersebut dengan judul: **“Kedudukan Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Setelah Diundangkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pusat perhatian penulis dalam penelitian ini dapatlah dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah arti unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimanakah pemberlakuan pertanggungjawaban pidana menurut ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Pejabat Pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui arti unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.
2. Untuk mengetahui pemberlakuan pertanggungjawaban pidana menurut ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Pejabat Pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.

D. Manfaat Penelitian

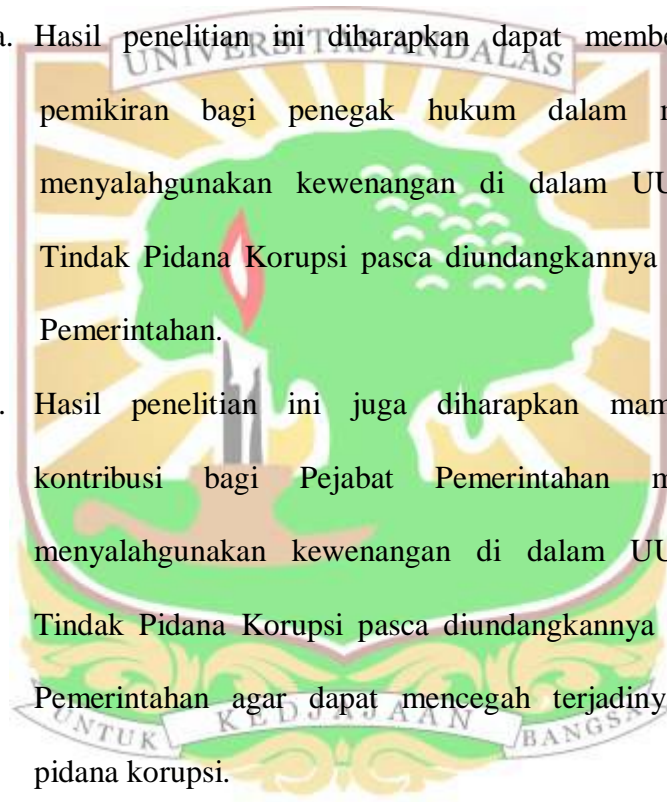
Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperkaya khasanah teoritik bagi perkembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum pidana yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi penegak hukum dalam memaknai unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.
- b. Hasil penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi Pejabat Pemerintahan memaknai unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan agar dapat mencegah terjadinya praktik tindak pidana korupsi.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran yang jelas kepada masyarakat tentang penegakan hukum pidana yang komprehensif di Indonesia khususnya dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi.



E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Teori/kerangka teori dalam suatu penelitian hukum sebenarnya merupakan jawaban konseptual dari rumusan masalah penelitian.²⁷ Suatu teori mungkin memberikan pengarahan pada aktivitas penelitian yang dijalankan dan memberikan taraf pemahaman tertentu.²⁸

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yaitu teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum, dan ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususannya.²⁹

Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, diperlukan beberapa teori yang relevan yaitu sebagai berikut:

a. Teori Kepastian Hukum

Berbicara mengenai kepastian hukum, tidaklah dapat dilepaskan dari cita hukum (*idee des recht*). Kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar yang menopang cita hukum tersebut. Gustav Radbruch yang tesisnya sudah diterima luas oleh komunitas ilmu hukum mengatakan bahwa cita hukum tersebut ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*grundwerten*) yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan

²⁷ M Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 61.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1982, hlm. 6.

²⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 79.

(*zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).³⁰ Ketiga nilai ini sekaligus merupakan tujuan dari hukum.³¹

Terkait dengan kepastian hukum, Gustav Radbruch sebagaimana yang dikutip oleh Theo Huijbers mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu diantara tiga aspek yang diperlukan di samping keadilan dalam arti sempit dan tujuan keadilan atau finalitas untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai. Aspek kepastian hukum atau legalitas menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.³²

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* : di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum.³³

Menurut Tata Wijayanta, kepastian hukum dapat dimaknai bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa

³⁰Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 292.

³¹ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 40.

³² Lihat, Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 163.

³³ Shidarta, *op.cit.*, hlm. 82.

ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir.³⁴

Menurut van Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal khusus, sebelum ia memulai dengan perkara. Kedua kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.³⁵

Peter Mahmud Marzuki mengatakan kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³⁶

Jan Michiel Otto sebagaimana yang dikutip oleh Shidarta mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :³⁷

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;

³⁴ Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Kaitannya dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, <http://dynamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/291/285>, (terakhir kali dikunjungi pada tanggal 25 November 2015 pukul 07.27 WIB).

³⁵ L.J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 117.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 137.

³⁷ Shidarta, *op.cit.*, hlm. 85.

- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
- 5) Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan;

Terkait dengan kepastian hukum ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan kepastian hukum tertuju pada ketertiban, artinya kehidupan bersama dapat tertib hanya jika ada kepastian dalam hubungan sesama manusia.³⁸

Penggunaan teori kepastian hukum di dalam penulisan ini dimaksudkan untuk melihat sejauh mana kepastian hukum terkait dengan kedudukan unsur menyalahgunakan kewenangan di dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.

b. Teori Kewenangan

Prinsip yang berlaku dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan adalah legalitas (*legaliteitbeginsel*) artinya setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (*le principe de la legalite l'administration*). Tanpa dasar undang-undang pemerintah tidak memiliki kewenangan yang bersifat memaksa (*zonder een wettelijke grondslag heft het bestuur geen dwigende bevoegdheden*).³⁹ Hal ini disebabkan karena pada saat pemerintah itu melaksanakan tugas dan

³⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm. 68.

³⁹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 41.

fungsinya, secara yuridis saat itu pemerintah sedang melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) yakni suatu tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu atau suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban. Dalam ajaran demokrasi, setiap akibat hukum yang akan mengenai warga negara atau setiap hak dan kewajiban yang akan diberikan kepada warga negara, haruslah mendapatkan persetujuan warga negara yang bersangkutan melalui wakilnya di parlemen yang persetujuannya itu dikristalisasikan dalam bentuk undang-undang.⁴⁰

Secara bahasa kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak membuat, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.⁴¹ Kewenangan merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum atau kekuasaan hukum suatu jabatan, dan mengandung arti kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu serta bersumber pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴²

Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon jika istilah-istilah tersebut dikaji secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan tersebut terlihat dalam karakter hukumnya. Istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 41-42.

⁴¹ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 110.

⁴² Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42.

maupun hukum privat, sedangkan istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁴³

Mengenai penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik, Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan menuliskan sebagai berikut :⁴⁴

“Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga sebagai *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid*, perbuatan - melakukan atau tidak melakukan – bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur.”

Berkenaan dengan kewenangan ini, terdapat asas yang terkait di dalamnya yaitu asas spesialisasi yang mengandung makna setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Menyimpang dari asas ini melahirkan *detournement de pouvoir*. Asas ini merupakan asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti.⁴⁵

Berdasarkan ketentuan hukum, yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan.⁴⁶ Hanya saja jabatan adalah sebuah fiksi yang tidak dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri. Tindakan jabatan itu dilakukan oleh wakil

⁴³ Philipus M. Hadjon, Kisi-kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, dalam Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 10.

⁴⁴ Ridwan, *Diskresi... op.cit*, hlm. 111-112.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. hlm. 9.

(*vertegenwoordiger*) yang disebut dengan pejabat (*ambtsdrager*).⁴⁷ Pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang karena pejabat tidak memiliki wewenang.⁴⁸

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁴⁹

Mengenai atribusi *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* sebagaimana yang dikutip oleh Yopie Morya Immanuel Patiro menyebutkan *van attributie van bevoegheid aan een bepaald organ toekent* (atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang {dalam arti material} menyerahkan wewenang kepada organ tertentu).⁵⁰ Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dianggap sebagai kewenangan asli (*originare bevoegheid*) karena atribusi mengandung arti menciptakan wewenang yang sebelumnya tidak ada.⁵¹ Dapat dikatakan, organ pemerintah memperoleh kewenangan secara langsung dari peraturan perundang-undangan.⁵²

Menurut S.F. Marbun, atribusi merupakan berarti adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada Pemerintah,

⁴⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 342.

⁴⁸ Ridwan, *Diskresi...*, *loc.cit.*

⁴⁹ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 101.

⁵⁰ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Keni Media, Bandung, 2012, hlm 101.

⁵¹ Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42.

⁵² Yopie Morya Immanuel Patiro, *op.cit.*, hlm. 102.

dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh Pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah.⁵³

Sebagai kewenangan asli, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan berdasarkan pada norma-norma hukum tertulis dan tidak tertulis. Tanggung jawab penggunaan wewenang atribusi ini baik intern maupun ekstern sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).⁵⁴

Kemudian ketika organ pemerintah yang memperoleh kewenangan atribusi tersebut menyerahkan kepada organ pemerintah lain, maka organ lain itu berarti memperoleh kewenangan secara delegasi. Secara teoretik, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya, atau pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang secara atributif kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang tersebut sebagai wewenangnya sendiri.⁵⁵ Dalam delegasi, oleh karena terjadi peralihan wewenang dari pemberi wewenang (*delegans*), maka tanggung jawab juga beralih secara otomatis kepada penerima wewenang (*delegataris*).⁵⁶

⁵³ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, 2015, hlm. 138.

⁵⁴ Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42-43.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 43.

⁵⁶ *Ibid.*

Selanjutnya mengenai mandat, mandat merupakan pelaksanaan tugas oleh *mandataris* untuk dan atas nama pemberi tugas (*mandans*) dengan kewenangan yang tetap melekat pada instansi pemberi tugas. Dengan kata lain, menurut Stoink dan Steenbeek sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, mandat bukanlah penyerahan wewenang dan bukan pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis), yang ada hanya hubungan internal.⁵⁷

Philipus M. Hadjon mengatakan mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan a.n. pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat.⁵⁸

Penggunaan teori kewenangan di dalam penulisan ini dimaksudkan untuk melihat konsep kewenangan untuk kemudian dijadikan sebagai dasar untuk menganalisis adanya perbedaan pengertian antara wewenang dan kewenangan di dalam UU Administrasi Pemerintahan.

c. Teori Pertanggungjawaban

Bersandar pada asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip negara hukum, maka setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *Kisi-kisi Hukum..., op.cit.*, hlm.13.

Dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum *geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid, there is no authority without responsibility, la sulthota bi la mas-ulyat* (tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁵⁹

Meskipun berdasarkan prinsip hukum tersebut di atas kewenangan di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Sebab tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintah itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan hukum atas kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggungjawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandat (*mandans*).⁶⁰

Dalam perspektif hukum, yang memiliki dan dilekati wewenang itu adalah jabatan. Menurut Tatiek Sri Djatmiati sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, di dalam bidang hukum administrasi kewenangan dan jabatan tidak bisa dipisahkan, oleh karena jabatan (kedudukan) dilekati oleh suatu kewenangan.⁶¹

Meskipun secara hukum jabatan itu dilekati dengan kewenangan sehingga dapat melakukan perbuatan hukum di bidang publik, namun jabatan ini tidak dapat melakukan perbuatan secara mandiri. Perbuatan hukum jabatan dilakukan oleh

⁵⁹ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 334.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 341.

⁶¹ Ridwan, *Diskresi...op.cit*, hlm. 27-28.

manusia sebagai wakil (*vertegenwoordiger*) jabatan, yang disebut sebagai pemangku jabatan atau pejabat (*ambstdrager*).⁶²

Seseorang disebut atau dikategorikan sebagai pejabat adalah ketika ia menjalankan kewenangannya untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*). Sementara ketika ia seseorang itu melakukan perbuatan hukum bukan dalam rangka jabatan atau bertindak tidak sesuai dengan kewenangan yang ada pada jabatan itu, maka ia tidak dapat dikategorikan sebagai pejabat yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*). Dalam bidang hukum publik, akibat hukum yang lahir bukan dari pejabat yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau dari pejabat yang tidak berwenang dianggap tidak pernah ada atau dianggap sebagai penyimpangan hukum, yang jika akibat hukumnya itu menimbulkan kerugian bagi pihak lain yang dapat dituntut secara hukum.⁶³

Berdasarkan ajaran perwakilan dari Bothlingk sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR, sesuai dengan kewenangan yang melekat pada jabatan adalah pejabat yang mewakili jabatan, sedangkan pejabat yang bertindak tidak sesuai dengan kewenangan tidak dapat disebut sebagai pejabat yang mewakili jabatan.⁶⁴ Berdasarkan ajaran perwakilan tersebut, tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau melakukan tindakan hukum untuk dan atas nama jabatan, maka tindakan itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan. Wakil (pejabat) telah bertindak sesuai dengan “perintah” yang diwakili (jabatan), sementara pejabat yang bertindak bukan dalam rangka

⁶² *Ibid.*, hlm. 27.

⁶³ Ridwan HR *op.cit.*, hlm. 343-344.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 344.

jabatan atau di luar kewenangan yang ada pada jabatan, maka tidak disebut pejabat.

Wakil telah bertindak tidak sesuai dengan “perintah“ yang diwakili.⁶⁵

Terkait dengan persoalan pertanggungjawaban pejabat tersebut, Kranenburg dan Vegting dalam *Inleiding in Het Nederland Administratief Recht* sebagaimana yang dikutip oleh Yopie Morya Immanuel Patiro menyebutkan dalam teori hukum administrasi dikenal ada 2 (dua) bentuk pertanggungjawaban yaitu :⁶⁶

- 1) *Fautes personaless*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian dalam hal ini beban tanggung jawab dibebankan pada manusia pejabat selaku pribadi karena telah melakukan kesalahan subjektif (adanya itikad buruk);
- 2) *Fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan dalam hal ini pejabat yang bersangkutan dianggap telah melakukan kesalahan objektif.

Berdasarkan teori pertama, beban tanggung jawab ditujukan pada pejabat selaku pribadi (*privepersoon*) sedangkan menurut teori kedua dibebankan kepada jabatan.⁶⁷

Lebih lanjut mengenai kapan tanggung jawab itu harus ditanggung secara pribadi dan kapan dibebankan kepada jabatan atau instansi dimana pejabat berada, Kranenburg dan Vegting telah membuat klasifikasi pertanggungjawaban tersebut. Dikatakan bahwa pertanggungjawaban itu dibebankan kepada korporasi (instansi, pejabat) jika suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat tersebut bersifat objektif, dan pejabat yang bersangkutan tidak dibebani tanggung jawab jika tidak ada

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 345.

⁶⁶ Yopie Morya Immanuel Patiro, *op.cit*, hlm 208.

⁶⁷ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 346.

kesalahan subjektif. Sebaliknya pejabat atau pegawai itu dibebani tanggung jawab ketika ia melakukan kesalahan subjektif.⁶⁸

Menurut F.R. Bothlingk sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR, baik wakil maupun yang diwakili adalah pelaku, namun tidak berarti bahwa keduanya mempunyai tanggung jawab. Lebih lanjut disebutkan berkenaan dengan perbuatan hukum, perbuatan hukum adalah pernyataan kehendak dan tanggung jawab secara khusus tertuju kepada pihak yang kehendaknya dinyatakan yakni pihak yang diwakili. Wakil tidak menyatakan kehendaknya sendiri karena itu meletakkan tanggung jawab kepadanya tidak pada tempatnya. Berdasarkan teori perwakilan dan tindakan hukum dalam bidang hukum publik, dapatlah disebutkan bahwa pada hakikatnya yang terlibat dalam pergaulan hukum adalah yang diwakili atau jabatan, sedangkan pejabat atau wakil hanyalah bertindak atas nama yang diwakili atau jabatan. Oleh karena itu pejabat atau wakil tidak menanggung resiko karena ia tidak terlibat dalam pergaulan hukum untuk dirinya sendiri tetapi untuk pihak lain (jabatan). Terhadap pihak luar bukan ia tetapi hanya jabatannya yang selaku pihak yang bertanggung jawab.⁶⁹

Lebih lanjut, F.R. Bothlingk menyebutkan bahwa wakil (pejabat *inpersoon*) bertanggung jawab terhadap pihak ketiga ketika ia melakukan tindakan dengan cara yang secara moral tercela atau dalam ungkapan lain bertindak dengan itikad buruk atau lalai serta sembrono. Dengan kata lain untuk perbuatan melanggar hukum lainnya hanya wakil yang bertanggung jawab sepenuhnya, ia telah menyalahgunakan

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 349.

⁶⁹ Lihat, Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 346-347.

situasai di mana ia berada sebagai wakil dengan menggunakan tindakan amoralnya sendiri terhadap kepentingan pihak ketiga. Dalam hal demikian pejabat yang demikian telah melakukan kesalahan subjektif atau melakukan maladministrasi.⁷⁰

Maladministrasi sendiri berasal dari bahasa Latin, yaitu *malum* yang artinya jahat (jelek) dan *administrare* yang berarti melayani. Dari arti kata-kata tersebut maka dapat disimpulkan maladministrasi diartikan sebagai pelayanan yang jelek.⁷¹ Dengan pengertian tersebut, maladministrasi selalu dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan, dalam hal ini pelayanan yang dilakukan oleh pejabat publik.⁷²

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.⁷³

Penggunaan teori pertanggungjawaban di dalam penulisan ini dimaksudkan untuk dijadikan dasar atau pisau analisis untuk menentukan apakah terhadap Pejabat Pemerintah yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara setelah UU Administrasi Pemerintahan diundangkan dapat

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 349-350.

⁷¹ Philipus M. Hadjon., *op.cit.*, hlm. 19.

⁷² *Ibid.*, hlm. 20.

⁷³ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 139 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4899.

dimintakan pertanggungjawaban menurut Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau tidak.

d. Teori Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana merupakan penilaian yang dilakukan setelah dipenuhinya seluruh unsur tindak pidana atau terbuktinya tindak pidana.⁷⁴

Pertanggungjawaban pidana dimaksudkan untuk menentukan apakah seorang terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana (*crime*) yang terjadi atau tidak.⁷⁵ Aturan hukum mengenai pertanggungjawaban pidana berfungsi sebagai penentu syarat-syarat yang harus ada pada diri seseorang sehingga sah jika dijatuhi pidana. Penentu apakah seseorang patut dicela karena perbuatannya, dimana wujud celaan tersebut adalah pemidanaan.⁷⁶

Pertanggungjawaban pidana adalah pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Tegasnya, yang dipertanggungjawabkan orang itu adalah tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian terjadinya pertanggungjawaban pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas “kesepakatan menolak” suatu perbuatan tertentu. Penolakan masyarakat terhadap suatu perbuatan diwujudkan dalam bentuk larangan (dan ancaman pidana) atas

⁷⁴ Agus Rusianto, *Tindak Pidana & Pertanggungjawaban Pidana Tinjauan Kritis Melalui Konsistensi antara Asas, Teori dan Penerapannya*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 14.

⁷⁵ E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Penerbit Stora Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 250.

⁷⁶ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan, Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 17.

perbuatan tersebut. Hal ini merupakan cerminan bahwa masyarakat melalui negara telah mencela perbuatan tersebut. Barangsiapa atau setiap orang yang melakukannya akan dicela pula.⁷⁷

Pertanggungjawaban pidana mengandung di dalamnya pencelaan/pertanggungjawaban objektif dan subjektif. Secara objektif si pembuat telah melakukan tindak pidana menurut hukum yang berlaku (asas legalitas) dan secara subjektif si pembuat patut dicela atau dipersalahkan/dipertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukannya itu (asas culpabilitas/kesalahan).⁷⁸

Pertanggungjawaban pidana ditentukan berdasarkan kesalahan pembuat (*liability based on fault*) dan bukan hanya berkaitan dengan dipenuhinya seluruh unsur suatu tindak pidana. Kesalahan ditempatkan sebagai faktor penentu pertanggungjawaban pidana dan tidak hanya sekedar unsur mental dalam tindak pidana.⁷⁹

Berbicara masalah pertanggungjawaban pidana, terdapat dua pandangan yaitu pandangan yang monistis dan pandangan yang dualistis.⁸⁰ Menurut pandangan monistis, unsur-unsur *strafbaar feit* itu meliputi baik unsur-perbuatan, yang lazim disebut unsur obyektif maupun unsur pembuat yang lazim dinamakan unsur subyektif.⁸¹ Teori monistis tidak memisahkan antara tindak pidana dengan kesalahan.⁸² Teori monistis menyatakan bahwa sifat melawan hukum

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 68.

⁷⁸ Agus Rusianto, *op.cit.* hlm. 18.

⁷⁹ Chairul Huda, *op.cit.*, hlm. 4.

⁸⁰ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung, 1991, hlm. 50.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Agus Rusianto, *op.cit.*, hlm.15.

(*wederrechtelijkheid*) dan kesalahan (*schuld*) merupakan unsur tindak pidana (*strafbaar feit*).⁸³ Oleh karena dicampurnya unsur perbuatan dan unsur pembuatnya, maka dapat disimpulkan bahwa *strafbaar feit* adalah sama dengan syarat-syarat penjatuhan pidana, sehingga seolah-olah dianggap bahwa kalau terjadi *strafbaar feit*, maka pasti pelakunya dapat dipidana.⁸⁴ Terbuktinya seluruh unsur tindak pidana dapat membuktikan tindak pidana sekaligus adanya pertanggungjawaban pidana. Terbuktinya tindak pidana yang didalamnya terdapat unsur kesalahan, pembuat bertanggung jawab atas tindak pidana itu. Pembuat tidak dipidana merupakan perkecualian, perkecualian tersebut disebabkan oleh pembuat tidak mampu bertanggungjawab atau karena peniadaan pidana. Peniadaan pidana dapat berupa alasan pemaaf maupun alasan pembenar.⁸⁵

Kemudian, mengenai pandangan teori dualistis, teori dualistis memisahkan antara tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana. Tindak pidana hanya menyangkut persoalan perbuatan sedangkan masalah apakah orang yang melakukannya kemudian dipertanggungjawabkan adalah persoalan lain.⁸⁶ Menurut teori dualistis pada dasarnya tindak pidana adalah perbuatan atau serangkaian yang padanya dilekatkan sanksi pidana. Dengan demikian, dilihat dari istilahnya hanya sifat-sifat dari perbuatan saja yang meliputi suatu tindak pidana. Sedangkan sifat-sifat

⁸³ *Ibid.*, hlm.2.

⁸⁴ Muladi dan Dwidja Priyatno, *op.cit.*, hlm. 50.

⁸⁵ Agus Rusianto, *op.cit.*, hlm. 15.

⁸⁶ Chairul Huda, *op.cit.*, hlm. 6.

orang yang melakukan tindak pidana tersebut menjadi bagian dari persoalan lain, yaitu pertanggungjawaban pidana.⁸⁷

Dipisahkannya tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana menyebabkan kesalahan dikeluarkan dari unsur tindak pidana dan ditempatkan sebagai faktor yang menentukan dalam pertanggungjawaban pidana.⁸⁸ Teori dualisis berpandangan bahwa perlu adanya pemisahan antara tindak pidana (*strafbaar feit*) dengan kesalahan (*schuld*), karena hanya kesalahan (*schuld*) yang merupakan unsur pertanggungjawaban pidana.⁸⁹ Menurut teori dualistis, tindak pidana hanyalah meliputi sifat-sifat dari perbuatan (*actus reus*) saja, sedangkan pertanggungjawaban pidana menyangkut sifat-sifat orang yang melakukan tindak pidana. Bagi penganut aliran dualistis, seseorang mungkin saja telah melakukan tindak pidana, tetapi belum tentu dapat dipertanggungjawabkan secara pidana (dihukum karena perbuatannya). Untuk dapat dipertanggungjawabkannya seseorang yang telah melakukan tindak pidana, maka diperlukan ada unsur kesalahan pada dirinya sebagaimana tergambar dalam asas culpabilitas dengan adagium *geen straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan). Dalam bahasa latin asas ini dikenal dengan *actus reus mens rea* (*actus non facit reum, nisi mens sit rea*) yang berarti *an act doesn't make a person guilty, unless the mind is guilty*.⁹⁰

Orang pertama yang menganut pandangan dualistis adalah Herman Kantorowicz, dalam tahun 1933. Sarjana hukum pidana Jerman di dalam bukunya

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

⁸⁹ Agus Rusianto, *op.cit*, hlm. 16.

⁹⁰ Shinta Agustina, dkk, *Obsctruction... op.cit*, hlm. 11.

dengan judul “*Tut und Schuld*” menulis bahwa ia menentang kebenaran pendirian mengenai kesalahan (*schuld*) yang ketika itu berkuasa yang ia namakan *obyektive schuld*, oleh karena kesalahan disitu dipandang sebagai sifat dari kelakuan (*Merkmal den Handlung*). Untuk adanya *strafvoraussetzungen* (syarat-syarat penjatuhan pidana terhadap pembuat) diperlukan lebih dahulu pembuktian adanya *strafbare handlung* (perbuatan pidana), lalu sesudahnya itu dibuktikan *schuld* atau kesalahan subyektif pembuat.⁹¹

Terkait dengan perumusan pertanggungjawaban pidana di dalam peraturan hukum pidana, baik di negara-negara *civil law* maupun *common law*, umumnya pertanggungjawaban pidana dirumuskan secara negatif.⁹² KUHP Indonesia seperti halnya WvS yang berlaku di negara Belanda tidak mengatur secara khusus tentang pertanggungjawaban pidana, tetapi hanya mengatur tentang keadaan-keadaan yang mengakibatkan tidak dipertanggungjawabkannya pembuat.⁹³ Perumusan pertanggungjawaban pidana secara negatif ini dapat terlihat dari ketentuan Pasal 44, 48, 49, 50 dan 51 KUHP. Kesemuanya merumuskan hal-hal yang dapat mengecualikan pembuat dari pengenaan pidana. Pengecualian pidana di sini dapat dibaca sebagai pengecualian adanya pertanggungjawaban pidana. Dalam hal tertentu dapat berarti pengecualian adanya kesalahan.⁹⁴ Hal yang sama juga ditemukan di negara *common law*. Dalam praktik peradilan di negara *common law* diterima berbagai alasan umum pembelaan (*general defence*) ataupun alasan umum peniadaan

⁹¹ Muladi dan Dwidja Priyatno, *op.cit.*, hlm. 52-53.

⁹² Lihat Chairul Huda, *op.cit.*, hlm. 61.

⁹³ Agus Rusianto, *op.cit.*, hlm. 1.

⁹⁴ Chairul Huda, *op.cit.*, hlm. 62

pertanggungjawaban (*general excusing of liability*). Pertanggungjawaban pidana dipandang ada, kecuali ada alasan penghapus pidana tersebut. Dengan kata lain *criminal liability* dapat dilakukan sepanjang pembuat tidak memiliki “*defence*” ketika melakukan suatu tindak pidana.⁹⁵

Penggunaan teori pertanggungjawaban pidana di dalam penulisan ini dimaksudkan untuk dijadikan pisau analisis untuk menentukan apakah terhadap Pejabat Pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara setelah UU Administrasi Pemerintahan diundangkan dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana menurut Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau tidak.

2. Kerangka Konseptual

Suatu kerangka konseptual atau juga disebut kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti.⁹⁶ Suatu kerangka konseptual pada hakikatnya merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih konkret daripada kerangka teoritis yang lebih bersifat abstrak.⁹⁷

Untuk menghindari kerancuan dalam memahami pengertian judul yang dikemukakan, maka perlu adanya definisi dan beberapa konsep. Konsep yang penulis maksud tersebut antara lain :

a. Kedudukan

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 61-62.

⁹⁶ Lihat, Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 132.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 133.

Kedudukan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti :⁹⁸

1. Tempat kediaman;
2. Tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaannya atau jabatan;
3. Letak atau tempat suatu benda;
4. Tingkatan atau martabat;
5. Keadaan yang sebenarnya (tentang perkara dan sebagainya);
6. Status (keadaan atau tingkatan orang, badan, atau negara, dan sebagainya).

Dari pengertian kedudukan tersebut di atas, maka yang dimaksud dengan kedudukan dalam tesis ini adalah keadaan dari unsur menyalahgunakan kewenangan setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.

b. menyalahgunakan kewenangan

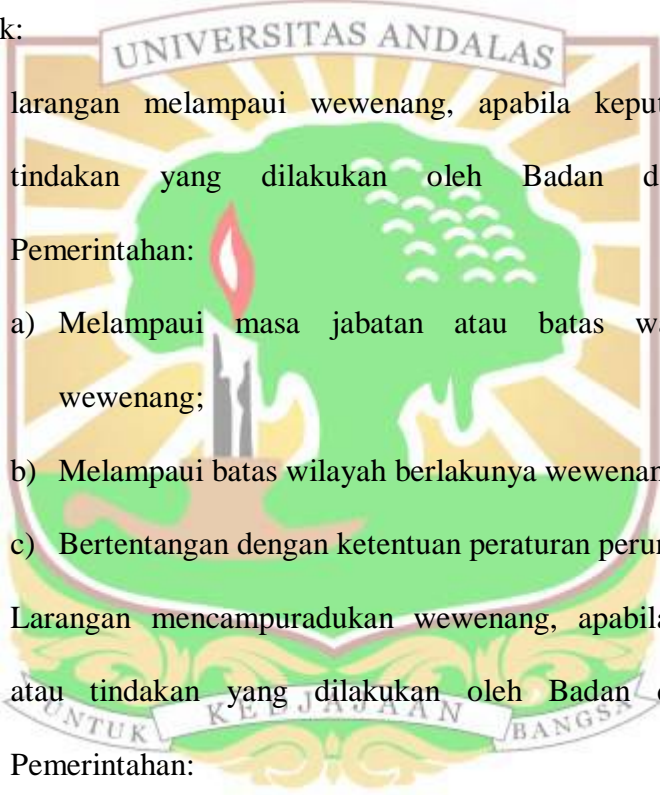
Hingga saat ini tidak ada satupun peraturan perundang-undangan termasuk UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memberikan definisi tentang apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan. Dalam praktik penegakan hukum khususnya praktik peradilan, pengertian menyalahgunakan kewenangan atas dasar doktrin *De Autonomie van het Materiele Strafrecht* diartikan dalam arti menyalahgunakan kewenangan sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PERATUN yaitu menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.⁹⁹

Di dalam UU Administrasi Pemerintahan, juga tidak ditemukan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan

⁹⁸ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 345.

⁹⁹ Hal ini terlihat di dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 742 K/Pid/2007 dalam perkara Terdakwa Wahyono Herwanto, S.H. dan Yamiral Azis Santoso.

kewenangan. Di dalam UU Administrasi Pemerintahan hanya disebutkan di dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan diartikan kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik, dan kemudian penyalahgunaan wewenang di dalam Pasal 17 ayat (2) jo. Pasal 18 UU Administrasi Pemerintahan dalam bentuk:

- 
1. larangan melampaui wewenang, apabila keputusan dan aatau tindakan yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan:
 - a) Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
 - b) Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan;
 - c) Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 2. Larangan mencampuradukan wewenang, apabila keputusan dan atau tindakan yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan:
 - a) Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau;
 - b) Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
 3. Larangan bertindak sewenang-wenang, apabila keputusan dan aatau tindakan yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan:

- a. Tanpa dasar kewenangan;
- b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, menyalahgunakan adalah melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya, menyelewengkan.¹⁰⁰

Apabila pengertian menyalahgunakan tersebut dikaitkan dengan pengertian kewenangan yang disebutkan di dalam Pasal 1 angka 6 UU Administrasi Pemerintahan, maka menyalahgunakan kewenangan dapat diartikan sebagai melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya atau menyelewengkan kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak di dalam ranah hukum publik.

c. Kewenangan

Kewenangan menurut Pasal 1 angka 6 UU Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹⁰¹

¹⁰⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit.*, hlm. 1208

¹⁰¹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601.

F. Metode Penelitian

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan tesis ini adalah yuridis normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan atau data sekunder¹⁰². Dengan kata lain penelitian ini penelitian kepustakaan (*library reseach*) artinya penelitian ini dilakukan dengan membaca karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji kemudian memuat kajian tentang penelitian.¹⁰³ Dalam penulisan ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰⁴ Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti termasuk juga melakukan penelaahan terhadap naskah akademis, rancangan undang-undang dan risalah pembahasan khususnya naskah akademis, rancangan undang-undang dan risalah pembahasan UU Administrasi Pemerintahan, sedangkan pendekatan konseptual dalam penelitian ini digunakan dengan jalan melihat dan meneliti pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum khususnya terkait dengan menyalahgunakan kewenangan dan penyalahgunaan wewenang untuk dapat

¹⁰² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

¹⁰³ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 3.

¹⁰⁴ Peter Mahmud Marzuki menyebutkan pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Lihat, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 133.

menentukan makna atau arti unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang permasalahan hukum yang diteliti dalam tesis ini yaitu permasalahan terkait dengan kedudukan unsur menyalahgunakan kewenangan pasca diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan dan kemudian menganalisis dan menyajikannya secara sistimatis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.

3. Data dan Sumber Data

Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif maka sumber data sekunder yang utamanya berupa bahan hukum:

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat¹⁰⁵ yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara RI Tahun 1971 Nomor 19 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2958;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara RI Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3344;

¹⁰⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hlm. 13.

- 3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 140 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3874;
- 4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 134 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4150;
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601;
- 6) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1267;
- 7) Putusan-putusan pengadilan yang berkaitan dengan penerapan pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan khususnya unsur menyalahgunakan kewenangan yang dirumuskan di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer¹⁰⁶ seperti buku-buku teks, hasil-hasil penelitian, jurnal, majalah, Naskah Akademik, Risalah pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, dan lain-lain.
- c. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.¹⁰⁷

4. Cara Pengumpulan Data

Sebagaimana ciri dari penelitian hukum normatif, maka cara pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen yaitu mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan¹⁰⁸ mengenai permasalahan yang diteliti. Studi dokumen ini bertujuan untuk menemukan bahan-bahan hukum baik yang bersifat primer, sekunder, maupun tersier. Bahan-bahan hukum inilah yang dijadikan patokan atau norma dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum.¹⁰⁹

5. Metode Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data hakikatnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *loc.cit.*

¹⁰⁸ Lihat, M Syamsudin, *op.cit.*, hlm.101

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm.102.

berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.¹¹⁰ Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis maka metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka, tetapi dengan melakukan penilaian terhadap data-data dengan bantuan literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian, kemudian ditarik kesimpulan.

Pengolahan dan analisis data pada dasarnya tergantung pada jenis datanya, bagi penelitian normatif yang mengenal data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, maka dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan diri dari berbagai penafsiran dalam ilmu hukum.¹¹¹ Untuk itu dalam penelitian ini, penulis menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, dan historis. Penafsiran gramatikal atau penafsiran menurut tata bahasa ialah memberikan arti kepada suatu istilah atau perkataan sesuai dengan bahasa sehari-hari atau bahasa hukum.¹¹² Penafsiran gramatikal dalam penelitian ini terkait dengan arti menyalahgunakan kewenangan dan penyalahgunaan wewenang.

Selanjutnya penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan melihat kepada hubungan di antara aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung.¹¹³ Inti dari penafsiran sistematis adalah setiap undang-undang tidak terlepas antara yang satu

¹¹⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 186.

¹¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 163.

¹¹² *Ibid.* hlm. 164.

¹¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 151.

dengan yang lainnya, selalu ada hubungan antara yang satu dengan yang lainnya.¹¹⁴

Dalam penelitian ini, penafsiran sistematis digunakan terkait untuk menafsirkan arti penyalahgunaan wewenang dengan memperhatikan memperhatikan beberapa peraturan perundang-undangan. Kemudian penafsiran historis adalah penafsiran yang dilakukan dengan menelaah sejarah hukum atau menelaah pembuatan undang-undang untuk menemukan pengertian atau setidaknya mengetahui maksud pembuat undang-undang terhadap istilah atau permasalahan yang diteliti.¹¹⁵ Penafsiran historis yang digunakan dalam penelitian ini adalah *wetshistorisce interpretatie* yaitu dengan menelusuri naskah akademis, risalah pembahasan RUU Administrasi Pemerintahan di Dewan Perwakilan Rakyat sampai pada pembahasan akhir pada sidang paripurna untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-Undang.¹¹⁶



¹¹⁴ Lihat Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 149.

¹¹⁵ Lihat, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 165

¹¹⁶ Peter Mahmud Marzuki menyebutkan penafsiran historis dapat dibedakan menjadi dua yaitu pertama *wetshistorisce interpretatie* yaitu melakukan penafsiran dengan merujuk naskah akademik, risalah pembahasan, hingga pembahasan akhir di sidang paripurna DPR, dan kedua *rechtshistorisce interpretative* yaitu penalacakan sejarah dilakukan terhadap lembaga hukum dari waktu ke waktu. Lihat *ibid.*, hlm. 152.