

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kalangan pejabat pemerintahan di Indonesia masih menempati posisi teratas sebagai pelaku tindak pidana korupsi, baik di level pemerintahan pusat maupun daerah. Sepanjang tahun 2016 misalnya, *Corruption Watch* mencatat ada 482 kasus korupsi di Indonesia dan penyalahgunaan kewenangan (wewenang) masih menjadi latar belakang yang dominan dilakukan pejabat pemerintahan tersebut. Padahal, di tahun 2014 sudah diundangkan Undang-Undang (UU) Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai payung hukum bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Di sisi lain, Saldi Isra mengemukakan, bahwa pengabaian proses pidana kian mengaburkan makna hakiki bahwa merugikan keuangan negara adalah kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Semestinya dalam sudut pandang pemberantasan korupsi, pengembalian uang negara tidak menegasikan proses pidana.¹ Dalam konteks proses pidana itu kemudian tampak pula sejumlah persoalan penegakan hukum tindak pidana korupsi terhadap pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewenangan.

Seperti diketahui, korupsi bukanlah hal baru dalam pergaulan hidup masyarakat suatu negara, termasuk di Indonesia. Elwi Danil & Iwan Kurniawan mengemukakan, “*Nowadays, corruption is still the most and biggest problem facing by Indonesian, due to its impacts on the nation*”.² (Saat ini, korupsi masih merupakan masalah terbesar yang dihadapi Indonesia karena berdampak terhadap bangsa). Hal itu tentu tidak terlepas empiris, bahwa perilaku koruptif sama tuanya dengan peradaban manusia, meskipun dalam bentuk dan dimensinya yang berbeda dari satu kurun waktu ke kurun waktu yang lain. Karenanya, korupsi dapat

¹ Saldi Isra, 2009, *Kekuasaan dan Prilaku Korupsi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm 60

² Elwi Danil & Iwan Kurniawan. April 2017. *Optimizing Confiscation of Assets in Accelerating the Eradication of Corruption*, Halrev Volume 3 Issue.p.67-76

terjadi dalam berbagai lingkungan masyarakat sehingga perilaku koruptif sesungguhnya merupakan sesuatu yang bersifat universal. Fenomena korupsi bisa ditemukan di negara-negara berkembang atau miskin, maupun di negara-negara maju, tidak terkecuali Indonesia. Menurut Andreea Gabriela Ponorica & Latfe Jabar Zaqeer, perbedaan korupsi diberbagai negara tersebut terletak pada levelnya dan kecenderungannya lebih tinggi pada negara-negara miskin³ dan dalam konteks Indonesia, menurut Jon S.T. Quah korupsi telah mencapai epidemi.⁴

Dunia mulai memandang korupsi sebagai *issue* penting dalam dua dekade terakhir dan berbagai inisiatif telah dilakukan untuk memerangnya mulai dari tingkat nasional, regional hingga level internasional. Pandangan yang menganggap korupsi mendorong pertumbuhan ekonomi mulai ditinggalkan banyak kalangan dan dalam perkembangannya korupsi dipandang bukan hanya sebagai permasalahan moral, tetapi sebagai permasalahan multidimensional (politik, ekonomi, sosial, dan budaya).⁵ Korupsi dipandang merusak sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara serta membahayakan eksistensi negara.⁶ Demikian pula dalam lingkungan pemerintahan, para ahli percaya, *administrative corruption* harus dianggap sebagai ancaman serius terhadap keadilan sosial dan keamanan negara.⁷ Bahkan, upaya penanggulangan korupsi pada satu negara, di Palestina misalnya, dalam membentuk undang-undang anti korupsi dan pengadilan tindak pidana korupsi tidak terlepas dari tekanan internasional.⁸

³ Andreea Gabriela Ponorica & Latfe Jabar Zaqeer, 2015, *Accounting Effects of Financial Corruption within Emerging Countries - Iraq Case Study*, Supplement 3, Vol. 16, ebsco, p.39-44

⁴ Jon S.T Quah, 1988, *Corruption in Asia With Special Reference To Singapore Patterns And Consequences*, Asian Journal of Public Administration Volume 10, 1988 - Issue 1.p-83

⁵ Wijayanto & Ridwan Zhucric, 2009, *Korupsi Mengorupsi Indonesia, sebab, akibat, dan Prospek Pemberantasan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, p.880-886

⁶ Lihat juga diktum menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

⁷ Abdolkarim Shaheydar, Morteza Navaseri, 2016, *Administrative corruption in Iran's legal system and ways of its correction*, Journal Of Currebt Research in Science, p.880-886

⁸ Khaireya R. Yahya and Salwa S. Goma, 2016, *Evaluation of Anti-Administrative Corruption Policies in Palestine: Case Study of the Palestinian Ministry of Finance (2004-2013)*. *The Social Sciences*, 11: 595-602

Memahami bahaya dan dampak korupsi, wajar apabila pejabat pemerintahan⁹ menjadi fokus utama dalam upaya pemberantasan korupsi dan dimintai pertanggungjawaban hukum. Hal ini terutama karena pejabat pemerintahan dalam negara hukum yang menganut konsep *welfare state* mempunyai peranan besar dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, tepat apa yang dikemukakan Chengzhi Yi, bahwa masalah korupsi dan pemerintahan menjadi masalah penting dan menarik perhatian publik¹⁰ dan telah menjadi urusan internasional.

Meskipun negara-negara dunia sudah berkomitmen untuk memerangi korupsi, tetapi untuk mencapai hasil yang sesuai dengan yang diharapkan tidak semudah membalikan telapak tangan. Artinya, selalu ada persoalan yang muncul dari setiap usaha penegakan hukum tindak pidana korupsi. Masing-masing negara memiliki problemnya sendiri dalam upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi, meski berangkat dari satu komitmen yang sama. Di Belanda misalnya, untuk waktu yang lama tumbuh pendapat umum, bahwa korupsi sudah tidak menjadi realita.¹¹ Addink mengemukakan, masalah (korupsi-pen) itu ada di Afrika, Asia atau Amerika Latin, namun bukan di Eropa khususnya di Belanda,¹² namun tahun 2007 pandangan itu kini sudah berubah, korupsi di bidang pelayanan publik menjadi isu yang panas di Belanda. Hal ini bukan karena jumlah kasus yang terjadi, namun lebih berkenaan dengan masalah perluasan karakter kasus-kasus korupsi.¹³ Terkait dengan problem korupsi di Belanda tersebut, Addink menyimpulkan, kenyataan bahwa definisi korupsi di Belanda telah digunakan secara tidak tepat. Pendekatan terhadap korupsi hanya dilakukan dari satu sisi saja

⁹ Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pejabat pemerintahan adalah administrasi negara sesuai dengan ajaran hukum administrasi negara, bahwa pejabat yang menjalankan pelayanan publik adalah wakil dari jabatan-jabatan. Pengertian ini sejalan dengan pengertian pejabat pemerintahan dalam Pasal 1 angka 3 yang diberikan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰ Chengzhi Yi, 15 April 2015, *Dan Hough (ed): corruption, anti-corruption and governance*, Crime Law Soc Change, Springer, p.285–293

¹¹ Lihat Henk Addink & Gio Ten Berge, 2007, *Innovation of Legal Means for Eliminating Corruption in The Public Service*, Electronic Journal of Comparative Law, vol. 11.1, p.2

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

(pendekatan pidana dan refresif) dan karenanya perspektifnya terlalu sempit.¹⁴

Kemudian Addink menyatakan, korupsi adalah isu yang berkenaan dengan sejarah hukum, namun terlalu lama hal ini didekati hanya dengan pendekatan hukum pidana yang sempit¹⁵.

Persoalannya kemudian, bagaimana dengan penanganan korupsi di Indonesia ?

Seperti telah disinggung di awal, di Indonesia, pemberantasan korupsi sudah sejak lama dilakukan, tetapi belum menampakan kemajuan yang signifikan. Berdasarkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2016 yang dirilis *Transparency International* (TI),¹⁶ Indonesia berada pada urutan ke-88 dari 168 negara yang diukur dengan skor IPK 3,7. Perkembangan IPK Indonesia meskipun meningkat, tetapi tidak memperlihatkan perkembangan yang signifikan. Hal ini terlihat dari perkembangan IPK Indonesia pada tahun 2005 dengan skor 2,2 dan hanya mampu naik sebesar 1,4 digit selama kurun waktu lebih 12 (duabelas) tahun. Di regional Asean, Indonesia masih berada dalam posisi negara yang terparah tingkat korupsinya. Demikian pula dengan kasus-kasus tindak pidana yang ditindaklanjuti dengan penuntutan angkanya masih tinggi. Hal itu terlihat dari kasus korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sepanjang tahun 2016 sebanyak 77 perkara pada tahap penuntutan 140 pada tahap penyidikan, sementara pada Kejaksaan Agung sebanyak 1380 perkara. Sejumlah kasus tindak pidana korupsi yang ditangani KPK dan Kejaksaan itu menyatakan pelaku tindak pidana korupsi dominan dari kalangan pejabat pemerintahan (anggota DPR dan DPRD, kepala lembaga/ kementerian, gubernur, hakim, gubernur/walikota/ bupati, eselon I, II dan III).¹⁷

Masih tingginya angka tindak pidana korupsi di Indonesia mengindikasikan adanya persoalan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Hal ini sejalan dengan pandangan Wijayanto yang mengemukakan, bahwa prospek pemberantasan korupsi telah membuat

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Transparency Internasional, *Corruption Perception Index 2016*, www.ti.or.id, akses, 28 April 2017.

¹⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, 2017, *Laporan Tahun KPK Tahun 2016*, hal.70

berbagai kalangan pesimis, baik di Indonesia maupun di berbagai belahan dunia.¹⁸ Situasi itu sampai pada pandangan, bahwa tidak ada satu teori pun yang mampu menjamin perilaku korupsi sampai ke titik nol, namun dapat digiring ke level dioptimalkan.¹⁹ Di sisi lain, korupsi yang pelakunya dominan dari kalangan pejabat pemerintahan dihadapkan pada persoalan-persoalan yuridis dan melahirkan perbedaan pandangan dikalangan ahli hukum. Perbedaan pandangan itu, terutama mengenai tafsir atas perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan yang menjadi unsur tindak pidana korupsi sebagai unsur tindak pidana korupsi sebagaimana dituangkan dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK) yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001. Perbedaan pandangan juga berlangsung dalam praktik peradilan yang terlihat dalam putusan-putusan pengadilan.

Betapa pun kompleksnya upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, namun tidak dapat dilepaskan dari pemahaman terhadap apa yang disebut dengan korupsi itu sendiri. Suatu perilaku dipandang sebagai perilaku koruptif selain ditentukan oleh sistem nilai yang dianut suatu bangsa, juga ditentukan oleh kepentingan. Apa yang menurut nilai budaya merupakan perilaku biasa, tetapi merupakan perilaku koruptif dari sudut pandang politik dan ekonomi. Apa yang menurut hukum merupakan perbuatan koruptif, tetapi bukan merupakan perilaku koruptif dari sudut pandangan budaya, ekonomi atau pun politik. Apa yang menurut satu bidang hukum merupakan tindakan koruptif, tetapi bukan tindakan koruptif bagi bidang hukum lain. Sisi-sisi pandang tersebut melahirkan perbedaan pandangan dalam upaya pemberantasan korupsi dan sekaligus melahirkan pandangan yang beragam dalam menilai suatu perbuatan termasuk korupsi atau bukan. Pemahaman yang berbeda itu dalam perspektif hukum melahirkan ketidakpastian hukum dan di sisi lain kelemahan hukum.

¹⁸ Wijayanto & Ridwan Zhucric 2009, *op.cit*, hml.24

¹⁹ *Ibid.*

Perbedaan pandangan dalam menyikapi perkara-perkara korupsi yang subjek hukumnya pejabat pemerintahan juga terjadi dikalangan ahli hukum. Indriyanto Seno Adji²⁰ misalnya, menurutnya kasus korupsi seperti kasus Akbar Tandjung dan Abdullah Puteh adalah sebagai suatu kebijakan administratif yang merupakan kewenangan pemimpin. Sementara Rudi Satriyo,²¹ berkesimpulan bahwa perbuatan melawan hukum dalam korupsi yang dilakukan pejabat negara (pejabat pemerintahan-*pen*) tidak harus dilihat dari aspek hukum pidana, melainkan juga dari aspek hukum yang lain termasuk hukum administrasi negara. Demikian pula Syahrin, menurutnya kasus dugaan korupsi tidak bisa hanya dilihat dari aspek hukum pidana, tetapi juga aspek hukum lainnya, termasuk perdata dan administrasi negara.²² Ujung dari silang pendapat itu sampai pada pandangan, bahwa sangat sulit untuk membedakan kapan seorang pejabat pemerintahan itu melakukan perbuatan melawan hukum dan kapan dapat dikatakan melakukan penyalahgunaan kewenangan dan menurut Rudy Satrio masalah itu masuk ke dalam area abu-abu (*grey area*).²³

Area abu-abu (*grey area*) dalam penanganan korupsi dikalangan pejabat pemerintahan tersebut bukan soal persoalan belum maksimalnya penjatuhan hukumannya, tetapi secara substantif mengandung ketidakpastian hukum dan ada persoalan normatif dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yang memerlukan penyelesaian. Indikasi persoalan substansi penegakan hukum tersebut juga tampak dari sejumlah permohonan pengujian atas ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK) Nomor 31 Tahun 1999 ke Mahkamah Konstitusi. Bahkan, belakangan marak dilakukan upaya hukum pra-peradilan atas penetapan seorang pejabat pemerintahan tersangka tindak pidana korupsi sebagai dampak dari keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor

²⁰ Indriyanto Seno Adji, hukumonline.com, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol12470/bila-para-profesor-pidana-berdebat-soal-korupsi-pejabat-negara>, akses 14 April 2014.

²¹ Rudi Satriyo, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol12470/bila-para-profesor-pidana-berdebat-soal-korupsi-pejabat-negara>, akses 14 April 2014

²² Berita Sore Online, *KPK Dinilai Tak Pahami Aspek Hukum Administrasi Negara*, diakses 16 Mei 2007

²³ *Ibid*

21/PUU-XII/2014 misalnya. Bahkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 dapat dikatakan sebagai putusan yang esensial konteks pertanggungjawaban pejabat pemerintahan terhadap tindak pidana korupsi.

Perkembangan terbaru lainnya terkait dengan penanganan korupsi di Indonesia adalah munculnya tuntutan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas pemerintahan dari sandungan terkena kasus korupsi. Bahkan, untuk urusan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan itu, Presiden Joko Widodo meminta aparat penegak hukum tidak gampang melakukan kriminalisasi terhadap pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Pesan itu disampaikan Presiden saat memberikan pengarahan kepada Kapolda dan Kepala Kejaksaan Tinggi seluruh Indonesia di Istana Negara pada 19 Juli 2016.

Dalam pengarahannya, Presiden Joko Widodo antara lain mengintruksikan;²⁴ *Pertama*, Presiden Joko Widodo melarang para penegak hukum untuk tidak mempidanakan kebijakan atau diskresi. *Kedua*, tindakan administrasi juga sama, bahwa segala tindakan administrasi pemerintah juga tidak boleh dipidanakan. Presiden meminta penegak hukum membedakan mana mana yang mencuri dan mana yang tindakan administrasi. *Ketiga*, mengenai temuan kerugian negara yang dinyatakan dalam hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lembaga pemerintah yang terlibat harus diberikan waktu selama 60 hari untuk menjawab dan mengklarifikasi hasil temuan tersebut. *Keempat*, Presiden Joko Widodo memperingatkan bahwa setiap data mengenai kerugian negara harus konkret dan tidak boleh mengada-ada. *Kelima*, Presiden melarang penegak hukum untuk menyebarluaskan ke media sebelum melakukan penuntutan atau sebelum masuk proses hukum.

²⁴ Lihat juga Katadata.com, *Lima Instruksi Jokowi Terkait Larangan Kriminalisasi Pejabat*, <http://katadata.com>, dan lihat juga nasional.kompas.com, *Kumpulkan Kapolda dan Kajati, Jokowi Blakblakan soal Keluhan Kepala Daerah*, kompas.com, akses 26 Maret 2017

Instruksi Presiden tersebut bukanlah tanpa alasan dan tidak terlepas dari perkembangan yang terjadi dalam penanganan korupsi di Indonesia selama ini, sekali pun telah diundangkannya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bagi kalangan penggiat anti korupsi, instruksi Presiden itu akan dipandang sebagai instruksi yang tidak pro-anti korupsi. Namun demikian, terlepas dari ada pandangan pro-kontra atas insruksi Presiden tersebut, satu hal yang perlu digarisbawahi adalah, bahwa instruksi Presiden itu memberikan sinyal adanya persoalan-persoalan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di bawah UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 belum terselesaikan, terutama berkenaan dengan norma hukum tindak pidana korupsi dan norma hukum administrasi negara dan di sisi lain tentu berkaitan dengan konsep ruang lingkup tindak pidana korupsi di Indonesia.

Perluasan konsep tindak pidana korupsi di bawah UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001, baik subjek maupun objeknya menempatkan upaya pemberantasan korupsi dikalangan pejabat pemerintahan semakin kompleks. Dalam konteks ini, keputusan dan tindakan yang diambil pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya belum tampak jelas batas-batasnya karena dihadapkan pada beberapa bentuk pertanggungjawaban hukum. Kondisi ini melahirkan keraguan-raguan pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan atau kebijakan dalam pelaksanaan pelayanan publik. Fenomena tersebut sudah menjadi pengetahuan penegak hukum sejak lama dan setidaknya tercermin dari pernyataan Wakil Ketua KPK Erry Riyana Hardjapamekas yang merasa heran atas alasan para pejabat yang menolak menjadi pimpinan proyek-proyek pemerintahan karena takut dituduh korupsi. Sikap ketakutan itu semakin membuktikan masih maraknya upeti yang harus diserahkan pimpinan proyek (pimpro) kepada atasannya. Pemberantasan korupsi tidak akan menyentuh orang-orang yang tidak melakukannya.²⁵ Senada dengan wakil ketua KPK,

²⁵ Jawa Pos, 28 Juli 2006

Menteri Koordinator (Menko) Perekonomian Sofyan Djalil menuturkan, banyak pejabat yang ternyata takut untuk mengambil keputusan penting dan memulai proyek tersebut. Termasuk juga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditugaskan langsung oleh Presiden.²⁶ Hal ini pun menjadi persoalan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.

Tanpa mengabaikan bagaimana mengontrol pejabat pemerintahan menggunakan kekuasaannya, tidak tertutup kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*de tournament de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willikeur/a bus de droit*) dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Indriyanto Seno Adji mengemukakan, “*overheidsbeleid*” dimaknai sebagai kebijakan aparatur negara. Pelaksanaan kewenangan yang masuk dalam pengertian kebijakan inilah yang sekarang sering diuji secara materil apakah masuk ke dalam lingkup hukum administrasi, hukum perdata ataukah hukum pidana. Pejabat pemerintahan mengalami arah pemaknaan yang *obscur* manakala dalam menjalankan tugas dan wewenangnya terbentur dengan permasalahan aspek hukum pidana yang memiliki korelasi dengan fungsi administrasi atau fungsi keperdataannya sehingga seringkali penegak hukum memahami pemaknaan yang keliru atas tugas dan wewenang pejabat aparatur negara (pejabat pemerintahan-pen).²⁷ Inilah antaranya yang menyebabkan penanganan tindak pidana korupsi dalam praktik peradilan tidak konsisten. Dalam kasus BLBI misalnya, Saldi Isra mengemukakan, ada dua kepentingan yang dapat bertentangan, yaitu proses pidana dan pengembalian uang negara.²⁸ Proses pidana terhadap obligor BLBI dibaikan dengan alasan kepentingan umum.²⁹

Dalam perkembangannya seperti telah dikemukakan di awal, bahwa persoalan penegakan hukum tindak pidana korupsi terhadap pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya tidak lagi sebatas adanya silang pendapat kalangan ahli hukum atau adanya

²⁶ Sofyan Djalil, <http://finance.detik.com>, 26 Mei 2015

²⁷ Indriyanto Seno Adji, Oktober 2007. *Perspektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak pidana korupsi*, Jurnal Hukum Pro Justitia., Volume 25 Nomor 4, hlm.283

²⁸ Saldi Isra, 2009. *Kekuasaan dan Prilaku Korupsi*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 59

²⁹ *Ibid*

inkonsistensi dalam penerapan tindak pidana korupsi dalam praktik peradilan. Dalam konteks ini, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Staregis Nasional. Kedua peraturan perundang-undangan ini secara eksplisit mengungkapkan ada persoalan yang muncul dari penegakan hukum tindak pidana korupsi bagi pelaksanaan pemenuhan kebutuhan pelayanan publik atau kepentingan umum. Indikasi tersebut seperti tertuang dalam Pasal 31 ayat (1) Perpres Nomor 3 Tahun 2016 yang selengkapnya berbunyi:

“Dalam hal terdapat laporan dan/atau pengaduan dari masyarakat kepada pimpinan kementerian/lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sebagai pelaksana Proyek Strategis Nasional atau kepada Kejaksaan Agung atau Kepolisian Negara Republik Indonesia mengenai penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, penyelesaian dilakukan dengan mendahulukan proses administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan”.

Dari ketentuan Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tersebut jelas, bahwa dalam hal adanya laporan dan pengaduan terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang pada pejabat pemerintahan atas pelaksanaan proyek, upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi bukan lagi menjadi pilihan pertama, melainkan dengan mendahulukan proses administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan. Meskipun ketentuan dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tertuju pada percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional, tetapi secara esensi memperlihatkan penerapan hukum pidana korupsi di bawah UU Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 menghambat jalannya pemenuhan kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, secara khusus Inpres Nomor 1 Tahun 2016 mengintruksikan kepada Kejaksaan Agung dan kepolisian agar mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) Nomor 30 Tahun 2014 sebelum melakukan penyidikan atas laporan

masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Kemudian, meneruskan/menyampaikan laporan masyarakat yang diterima oleh Kejaksaan Agung Republik Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia mengenai penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional kepada pimpinan kementerian/lembaga atau pemerintah daerah untuk dilakukan pemeriksaan dan tindak lanjut penyelesaian atas laporan masyarakat, termasuk dalam hal diperlukan adanya pemeriksaan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Ketentuan penanganan laporan mengenai penyalahgunaan wewenang (kewenangan) yang dilakukan pejabat pemerintahan dalam pelaksanaan perpres dan inpres seperti dikemukakan di atas, pada satu sisi terlihat sebagai sebuah keputusan yang tidak pro anti korupsi, dan di sisi lain mengindikasikan penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia secara konseptual tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dalam upaya pencapaian tujuan negara, yakni mewujudkan kesejahteraan sosial melalui pemenuhan kebutuhan dasar. Selain itu, kehadiran Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016 tidak identik dengan adanya suatu kepastian hukum atas tanggung jawab hukum pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas pemerintahan. Bahkan, ketentuan yang terdapat dalam perpres dan inpres tersebut terbatas pada tindakan atau kebijakan pejabat pemerintahan dalam merealisasikan pelaksanaan proyek strategis nasional. Pertanyaannya kemudian, bagaimana dengan tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan dalam melaksanakan proyek yang bukan proyek strategis nasional ? Dalam kaitan ini, pejabat pemerintahan kembali dihadapkan pada dualisme pertanggungjawaban hukum, dimana dalam hal terjadinya penyalahgunaan kewenangan, terhadap pejabat pemerintahan tersebut penegakan hukum tindak pidana korupsi bisa langsung diterapkan apabila pejabat pemerintahan bersangkutan tidak mempergunakan upaya pengujian tindakan atau keputusannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Bahkan, setelah diundangkannya UUAP Nomor 30 Tahun 2014, persoalan normatif dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi makin memperlihatkan *conflict of norm*. Persoalan *conflict of norm* tersebut misalnya antara ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 UU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 1 angka 18 jo. Pasal 17 UUAP Nomor 30 Tahun 2014, berkenaan dengan kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus unsur “menyalahgunakan kewenangan” karena jabatan dalam tindak pidana korupsi, yang konsepnya oleh beberapa ahli hukum dipandang sama dengan konsep “penyalahgunaan wewenang”, dalam UUAP kewenangan untuk memeriksa dan memutus masalah tersebut diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN).³⁰

Konflik norma hukum itu pada satu pihak memperlihatkan adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan dalam upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi, di lain pihak menggambarkan bagaimana selama ini penerapan norma hukum tindak pidana korupsi berjalan sendiri sebelum diundangkannya UUAP Nomor 30 Tahun 2014. Pembebanan tanggung jawab hukum terhadap pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dilakukan di bawah keberagaman konsep ajaran penyalahgunaan kewenangan dan nyaris tidak ada patokan yuridis mengenai apa yang disebut dengan kewenangan dan wewenang pejabat pemerintahan itu, kecuali menyandarkan pada doktrin hukum yang beragam.

Selain itu, pertanggungjawaban yang dihadapkan kepada pejabat pemerintahan pada masa sebelum diundangkannya UUAP Nomor 30 Tahun 2014, pejabat pemerintahan tidak memiliki kesempatan atau sarana perlindungan hukum untuk menguji apakah tindakan dan keputusan yang diambilnya merupakan penyalahgunaan kewenangan atau tergolong sebagai perbuatan melawan hukum. Artinya, dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang

³⁰ Muhammad Sahlan, 2016, *Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Arena Hukum, Volume 9 Nomor 2, hlm. 166-189

demikian, potensial terjadinya ketidakadilan dan ketidakpastian hukum akan pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Dalam kaitan ini, pertanyaannya adalah, apakah pasca diberlakukannya UUAP Nomor 30 Tahun 2014 telah menyelesaikan persoalan pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan dalam menjalankan wewenang jabatannya dalam konteks penegakan hukum tindak pidana korupsi ? Pertanyaan ini menjadi penting, terutama karena perlindungan hukum yang diberikan UUAP terhadap pejabat pemerintahan belum bulat dan masih menyisakan sejumlah persoalan normatif. Kemudian, pada titik mana terjadi harmonisasi hukum antara penyalahgunaan kewenangan dalam perspektif hukum administrasi dan hukum tindak pidana korupsi. Singkatnya, UUAP masih setengah hati merumuskan perlindungan terhadap pejabat pemerintahan karena tidak mampu menegaskan mana tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan yang tidak dapat dipidana.

Seperti diketahui, dengan diundangkannya UUAP secara juridis normatif tidak terpisahkan dari hukum tindak pidana korupsi di bawah UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001. Meskipun, pengundangan UUAP dipandang memberikan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan wewenang dan kewenangan jabatan, tetapi belum secara jelas dan lengkap mengenai sifat, bentuk dan prosedur pemenuhan dan penegakan hak-hak konstitusional pejabat pemerintahan.³¹ Persoalan ini berkorelasi dengan kebijakan Presiden menerbitkan Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres No 1 Tahun 2016 yang memberikan penegasan agar dalam hal adanya laporan penyalahgunaan kewenangan didahulukan penyelesaiannya secara administratif. Dalam konteks ini, mendahulukan penyelesaian secara administratif tidak serta merta menutup pintu bagi penegakan hukum tindak pidana korupsi. Artinya, tidak ada suatu

³¹ Yusron, 2017, *Perlindungan Hukum Pejabat Pemerintahan Pada Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Dengan Dugaan Penyalahgunaan Wewenang*, Ringkasan Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, hlm.58.

ketentuan yang mencegah penegakan hukum tindak pidana korupsi untuk mengusut tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan yang sudah diselesaikan secara administratif.

Kehadiran UUAP cenderung dipahami dalam perspektif perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan urusan pemerintahan dan belum menjawab persoalan pertanggungjawaban hukum yang dibebankan kepada pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenang jabatan dalam perspektif hukum pidana korupsi. Dalam konteks ini, perdebatan normatif atas suatu perbuatan pejabat pemerintahan, apakah merupakan masalah administrasi atau pidana atau merupakan tindakan dalam bidang hukum perdata masih potensial terjadi. Hal ini sejalan dengan temuan penelitian Yusron yang menyimpulkan, bahwa secara normatif perlindungan hukum pejabat pemerintahan telah diberikan baik bersifat premitif, preventif dan represif, namun secara detil masing-masing dari sifat perlindungan hukum tersebut belum diatur mekanisme dan pemenuhannya dalam peraturan perundang-undangan.³² Dengan demikian, terhadap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan dalam menjalankan urusan pemerintahan sebagai objek tindak pidana korupsi masih terbuka ruang bagi munculnya perbedaan yang tajam antara hukum tindak pidana korupsi dan hukum administrasi negara.

Potensi *conflict of norm* dalam penanganan atau penegakan hukum tindak pidana korupsi dalam konteks pejabat pemerintahan melaksanakan tugas dan wewenang jabatan masih memerlukan suatu titik temu. Hal ini terutama karena *conflict of norm* tersebut tumbuh dalam area “abu-abu” dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi seperti telah dikemukakan. Selain itu, *conflict of norm* dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi juga tidak dapat dilepaskan dari konsep dan landasan pemikiran menempatkan tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan sebagai objek hukum tindak pidana korupsi.

³² *Ibid*

Banyak kasus yang dapat diajukan sebagai fakta, bagaimana *conflict of norm* itu terjadi dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Satu diantaranya adalah putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) Nomor 572K/PID/2003 dalam Kasus Akbar Tanjung, dimana MARI dalam pertimbangan hukum putusnya menyatakan, bahwa manakala suatu dakwaan telah dikaitkan dengan masalah kewenangan ataupun jabatan dan kedudukan seperti halnya yang didakwakan terhadap diri terdakwa dalam kasus ini Akbar Tanjung, maka menurut Mahkamah Agung hal tersebut tidak terlepas dari pertimbangan-pertimbangan hukum aspek hukum administrasi negara, dimana pada dasarnya berlaku prinsip pertanggungjawaban jabatan yang harus dibedakan dan dipisahkan dari prinsip pertanggungjawaban perorangan atau pribadi sebagaimana yang berlaku sebagai prinsip yang berlaku dalam hukum pidana. Pertimbangan Mahkamah Agung tersebut, selain memperlihatkan *conflict of norm* dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi antarbidang hukum, sekaligus menunjukkan adanya perbedaan pandangan dan paham hukum di dalam tubuh institusi peradilan sendiri terhadap satu persoalan hukum yang sama.

Fakta *conflict of norm* seperti pada kasus Akbar Tanjung terus berlanjut dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi dalam bentuk dan dimensinya yang berbeda antara satu perkara korupsi dengan perkara korupsi yang lain. Kenyataan penegakan hukum tindak pidana korupsi tersebut, selain bersumber dari adanya area “abu-abu” seperti dikemukakan Rudy Satrio, juga sangat erat kaitannya dengan keadaan pada saat pembentukan UUPTK Nomor 31 Tahun 1999, dimana ketika itu belum ada undang-undang administrasi pemerintahan (UUAP) yang menjadi acuan dan pengaturan mengenai kewenangan dan wewenang jabatan. Termasuk dengan cara bagaimana kewenangan dan wewenang jabatan itu dijalankan oleh pejabat pemerintahan. Dalam kaitan ini, pertimbangan-pertimbangan hukum yang dilakukan terhadap kewenangan atau wewenang jabatan yang dijalankan pejabat pemerintahan yang diacu adalah pendapat ahli hukum administrasi negara. Ketiadaan acuan

normatif dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi merupakan salah satu penyebab utama lahirnya penegakan hukum tindak pidana korupsi yang dirasakan tidak berkepastian hukum dan inkonsistensi.

Dengan demikian, pengundangan UUAP Nomor 30 Tahun 2014 sebagai UUAP pertama di Indonesia sejak berdirinya negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat, belum menuntaskan masalah pertanggungjawaban pejabat pemerintahan terhadap tindak pidana korupsi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Dalam hal ini, Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016 yang diterbitkan Presiden seperti telah dikemukakan, hanya bersifat terbatas dan penundaan sementara untuk pemeriksaan secara pidana korupsi. Kedua peraturan Presiden tersebut pada pokoknya hanya meminta kepada penegak hukum untuk mendahulukan penyelesaian secara administratif dalam hal adanya laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional. Lagi pula kedudukan kedua peraturan Presiden itu lebih rendah dari UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001, sehingga dapat saja diabaikan dalam praktik peradilan.

Dari fakta yang terdapat dalam praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia, persoalan pokoknya sebenarnya terletak dan bersumber pada norma hukum dan pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan yang dituangkan dalam UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001. Dalam konteks ini, pandangan yang beranggapan mengganti dan memperbaiki peraturan perundang-undangan tidak akan berakibat membereskan masalah korupsi tidak sepenuhnya benar. Pandangan ini melupakan, bahwa penegakan hukum tindak pidana korupsi akan berhasil mencapai tujuannya bermula dari bagaimana tindak pidana korupsi itu dirumuskan dan dikonsepsikan. Tidaklah dapat dipungkiri, misalnya penerapan tindak pidana korupsi Pasal 2 UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tidak sedikit pejabat pemerintahan yang terjerat kasus korupsi karena dianutnya perbuatan melawan hukum materil pada tindak pidana korupsi

tersebut. Bahkan dalam praktik peradilan, tindak pidana korupsi yang dituangkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tampak nyaris selalu digandengkan keduanya dalam suatu dakwaan terhadap pejabat pemerintahan yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Akibatnya, selain rumusan tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 1999 yang bisa diterapkan secara luas atau atas semua keadaan yang melingkupi tugas dan kewenangan pejabat pemerintahan, di dalam penerapan praktik peradilan, penegak hukumnya menggunakan penafsiran yang beragam.

Keluasan rumusan tindak pidana korupsi Pasal 2 UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 misalnya, dikatakan sebagai cara agar mudah mengikuti arus perkembangan masyarakat justeru akan melahirkan ketidakpastian hukum dan di sisi lain rentan melahirkan kesewenang-wenangan dalam penegakan hukum. Dalam kaitan ini, boleh jadi instruksi Presiden seperti telah dikemukakan tumbuh dari adanya imbas atas penerapan tindak pidana korupsi yang dibentuk atau dipikirkan sebagai tindak pidana yang mudah mengikuti perkembangan masyarakat yang tanpa ada batasannya. Dalam kaitan ini, pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan terhadap tindak pidana korupsi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tanpa hadir norma hukum administrasi pemerintahan memicu timbulnya *conflict of norm*.

Beberapa hal yang dikemukakan di atas, pada dasarnya memperlihatkan dan menegaskan ada persoalan normatif dan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan terhadap tindak pidana korupsi dalam lingkup tugas dan kewenangannya dan di sisi lain adalah tolok ukur yang digunakan dalam kaitannya dengan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sebagai unsur tindak pidana korupsi. Persoalan-persoalan normatif dan konsep penegakan hukum tindak pidana korupsi terhadap pejabat pemerintahan tidak boleh diabaikan

guna mewujudkan penegakan hukum yang berkepastian hukum dan berkeadilan. Apalagi dalam hal penegakan hukum tindak pidana korupsi berkaitan dengan penggunaan kewenangan deskresioner, dan bahkan akan tampak lebih rumit dalam kasus-kasus korupsi yang berlatar belakang politik.³³ Dalam kaitan ini pemberian perlindungan hukum terhadap pejabat pemerintahan harus berjalan integral dengan pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan terhadap tindak pidana korupsi.

B. Rumusan Permasalahan

Bertolak dari latar belakang penelitian yang telah dikemukakan sebelum ini, maka yang menjadi fokus penelitian adalah tentang pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan terhadap tindak pidana korupsi dalam lingkup tugas dan kewenangan administratif. Masalah pokok tersebut dielaborasi menjadi tiga sub masalah, yakni:

- a. Mengapa diperlukan pertanggungjawaban hukum yang jelas bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.
- b. Apakah kebijakan dan kesalahan administratif pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangan dapat dijadikan tindak pidana korupsi.
- c. Apa tolok ukur untuk menentukan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sebagai tindak pidana korupsi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangan.

C. Keaslian Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian ini, terdapat sejumlah penelitian dari kalangan hukum yang menghasilkan beberapa kesimpulan. Penelitian dari Andi Hamzah³⁴ tahun 1984 menunjukkan bahwa dalam kasus korupsi yang diajukan ke pengadilan, ternyata ditemukan

³³ OC. Kaligis, *Korupsi Sebagai Tindak Kriminal Yang harus Diberantas: karakter dan Praktek Hukum di Indonesia*, <http://www.garuda.dikti.go.id>

³⁴ Andi Hamzah.1983, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagai Sarana Pembangunan*, Universitas Hasanudin, Makasar hlm 385.

telah terjadi perbuatan korupsi yang merugikan keuangan negara. Andi Hamzah mencontohkan pada kasus reboisasi di Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Lampung terkait manipulasi penanaman pohon fiktif yang merugikan milyaran rupiah uang negara. Kenyataan menunjukkan bahwa korupsi yang sampai saat ini diduga masih terjadi, meskipun pengaturannya begitu jelas, cukup memprihatinkan dan begitu rumit dalam memberantasnya sehingga sangat kompleks dan membawa pengaruh besar untuk membawa bangsa Indonesia keluar dari krisis multi-dimensi.

Penelitian Andi Hamzah, selain masih di bawah lingkup penerapan UUPTK Nomor 3 Tahun 1971, nampaknya mengintrodusir mengenai kerugian keuangan negara, dan tidak mengkaji lebih jauh kedudukan keuangan negara yang secara yuridis sudah diakomodir dalam UUPTK Nomor 31 Tahun 1999. Persoalan keuangan negara yang berada dalam ranah hukum administrasi tidak tersentuh dalam penelitian Andi Hamzah. Dan belakangan muncul perdebatan dan perbedaan pendapat mengenai mana yang dikategorikan keuangan negara dan mana yang bukan.

Penelitian disertasi Elwi Danil³⁵ tahun 2001 yang membahas fungsionalitas hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana korupsi, menemukan pembaruan hukum pidana terhadap korupsi dapat ditempatkan pada alasan sosiologis, alasan praktis dan alasan politis. Penanggulangan yang terus meningkat tanpa tertanggunjuki menunjukkan bahwa korupsi telah berada pada taraf yang tidak boleh ditoleransi, baik hukum pidana substantif maupun hukum acara pidana. Misalnya, korupsi dirumuskan sebagai tindak pidana korupsi formil, perluasan subjek yang memungkinkan korporasi dapat dipertanggungjawabkan, dianutnya sistem sanksi minimum khusus, diimplementasikan fungsi positif dari ajaran sifat melawan hukum materil, dan dimungkinkannya peradilan *in absentia* bagi terdakwa korupsi.

³⁵ Elwi Danil, 2001, *Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta

Penelitian Elwi Danil lebih menitik beratkan pada fungsionalisasi dan pembaharuan hukum pidana terhadap korupsi. Penelitian ini telah membuka ruang adanya sejumlah kesenjangan atau kekurangan pengaturan hukum dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi. Namun penelitian ini belum menyentuh kajian terhadap fungsionalisasi hukum pidana dalam konteks hukum administrasi atau berkaitan dengan sikap tindak pejabat pemerintahan yang dipayungi hukum administrasi negara.

Penelitian lainya dari M. Akil Muchtar³⁶ dalam disertasinya berjudul "Penerapan Pembalikan Beban Pembuktian dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia" menyimpulkan, bahwa penerapan ketentuan pembalikan beban pembuktian berdasarkan UUPTK Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 belum efektif karena belum diperkuat oleh hukum acara tersendiri sehingga dalam proses persidangan perkara korupsi hakim belum dapat menerapkan ketentuan tersebut. Praktik proses pembalikan beban pembuktian dalam UUPTK Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 belum dapat digunakan sebagai sarana hukum untuk mempercepat proses pemulihan kerugian negara/perekonomian negara (*asset recovery*). Dari penelitian M. Akil Muchtar didapat suatu konsep pembalikan beban pembuktian dalam sistem hukum pembuktian pada masa yang akan datang harus sejalan dengan Konvensi Anti Korupsi PBB (UU Nomor 7 Tahun 2006) dan konvensi Kejahatan Transional Tahun 2000 (UU Nomor 5 Tahun 2009) serta harus dapat digunakan sebagai sarana hukum untuk mempercepat proses pemulihan kerugian/perekonomian negara (*asset recovery*) dengan menjangkau aset terdakwa hasil korupsi yang disembunyikan di negara lain dan memudahkan pembuktian dalam tindak pidana gratifikasi serta kasus-kasus korupsi yang besar.

³⁶ Akil Muchtar, 2009. *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Disertasi, Diterbitkan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta hlm.325

Penelitian disertasi Marwan Mas³⁷ yang berjudul “Putusan Bebas dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi suatu Kajian Sosio-Yuridis” menyimpulkan lemahnya dakwaan Penuntut Umum terhadap terdakwa perkara korupsi berpengaruh secara signifikan sehingga terdakwa dijatuhi putusan bebas. Kelemahan dakwaan terletak pada ketidaksesuaian antara Pasal undang-undang korupsi dan KUH Pidana yang didakwakan dengan perbuatan terdakwa.³⁸ Lebih jauh disimpulkan, bahwa pandangan dan sikap masyarakat terhadap proses penanganan perkara korupsi oleh Penuntut Umum dan hakim yang melahirkan putusan bebas, cukup beragam dan sejalan dengan fenomena yang terungkap selama ini.³⁹ Penelitian Marwan Mas cenderung mengkaji masalah-masalah adanya putusan bebas dalam perkara-perkara korupsi, dan mencermati persoalan pengelolaan dan penanganan perkara di pengadilan, khususnya terkait dengan dakwaan Jaksa Penuntut Umum. Meskipun demikian, penelitian Marwan Mas menjadi satu pintu masuk dan menguatkan fokus kajian dari penelitian penulis.

Sepanjang penelusuran yang penulis lakukan, beberapa hasil penelitian yang dikemukakan di atas, pada umumnya merupakan penelitian terhadap tindak pidana korupsi yang dikaji dari sudut pandang hukum pidana dan merupakan penelitian-penelitian yang menunjukkan beberapa kelemahan dan kesenjangan dari penanganan tindak pidana korupsi. Penelitian yang dilakukan Elwi Danil yang menyentuh fungsionalisasi hukum dalam tindak pidana korupsi menurut hemat penulis lebih substantif dan berguna dalam memahami penanganan tindak pidana korupsi secara lebih berkualitas, meskipun tidak mencurahkan kajiannya secara khusus atas korupsi terkait dengan sikap tindak pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya.

Sepanjang penelusuran terhadap penelitian-penelitian berkaitan dengan tindak pidana korupsi, tidak banyak ditemukan adanya hasil penelitian yang bersifat lintas bidang hukum.

³⁷ Marwan Mas, 2005. *Putusan Bebas Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi, Suatu Kajian Sosio-Yuridis*, Disertasi, Program S.3 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanudin, Makasar. hlm.453

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*. hlm.454

Satu penelitian yang dituangkan Wuri Adriyani⁴⁰ dalam disertasinya yang berjudul "Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik dan Hukum Privat" kajiannya tidak menyentuh langsung persoalan hukum administrasi negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Meskipun demikian, penelitian yang dilakukan Wuri Adriyani menyentuh salah satu unsur dari tindak pidana korupsi berkaitan dengan keuangan negara. Wuri Adriyani dalam penelitiannya menemukan, bahwa ketentuan hukum publik dan hukum privat tidak berlaku secara sinkron. Latar belakang untuk hal ini adalah adanya insinkronisasi pengertian. Insinkronisasi pengertian "kekayaan negara" dalam UU Keuangan Negara dengan pengertian "kekayaan negara yang dipisahkan" dalam UU BUMN membuat pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan Persero bermasalah.⁴¹

Meskipun tidak melakukan pengkajian terhadap tindak pidana korupsi secara langsung, tetapi penelitian Wuri Adriyani memberikan sumbangan terhadap masalah kedudukan keuangan negara yang tematik dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dalam perspektif kajian hukum publik dan hukum perdata.

Selanjutnya penelitian Nur Basuki Minarno dalam disertasinya, "Penyalahgunaan wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi" yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku. Fokus dari penelitian ini terkait penyalahgunaan wewenang dalam konteksnya dengan pengelolaan keuangan daerah, juga membahas masalah parameter penyalahgunaan wewenang dan melawan hukum.⁴² Namun, parameter yang dikaji dalam penelitiannya belum menyentuh persoalan, pertanggungjawaban hukum yang beragam yang dilekatkan pada pejabat pemerintahan ketika dihadapkan pada tuduhan melakukan korupsi dalam menjalankan

⁴⁰ Wuri Adriyani, 2010, Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik dan Hukum Privat, disertasi, Program pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, <https://gagasanhukum.wordpress.com/?s=Wuri+Adriyan>, ISSN-1979-9397, akses 14 Februari 2016

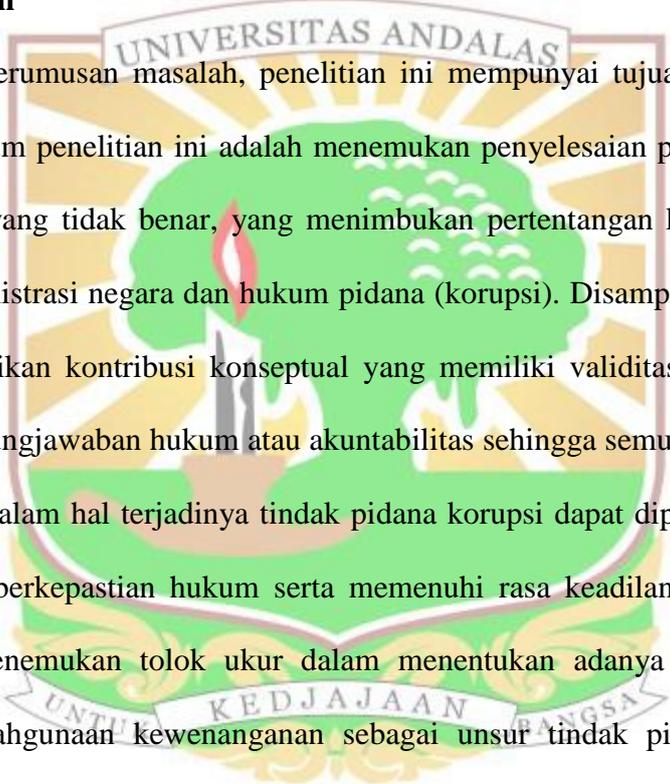
⁴¹ *Ibid*, <https://gagasanhukum.wordpress.com/page/2/?s=Wuri+Adriyan>, ISSN-1979-9397, akses 14 Februari 2016

⁴² Nur Basuki Minarno, 2008, *Penyalahgunaan wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laskbang Mediatama, hlm 25

jabatan. Intinya, parameter yang diajukan Nur Basuki belum menjawab persoalan, dimana titik temu antara hukum administrasi disatu pihak dan hukum pidana korupsi dilain pihak dalam penanganan perkara korupsi pejabat pemerintahan. Penelitian yang dilakukan Nur Basuki belum menyentuh soal kebijakan dan kesalahan administratif sebagai objek tindak pidana korupsi. Meskipun demikian, penelitian yang dilakukan Basuki bermanfaat bagi penelitian disertasi penulis.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian



Bertolak dari perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum penelitian ini adalah menemukan penyelesaian problem normatif dan penegakan hukum yang tidak benar, yang menimbulkan pertentangan kaidah dan yurisdiksi antara hukum administrasi negara dan hukum pidana (korupsi). Disamping itu, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi konseptual yang memiliki validitas teoritis dan praktis dari aspek pertanggungjawaban hukum atau akuntabilitas sehingga semua kegiatan dan upaya penegakan hukum dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan berkepastian hukum serta memenuhi rasa keadilan. Penelitian ini juga bertujuan untuk menemukan tolok ukur dalam menentukan adanya perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sebagai unsur tindak pidana korupsi dalam pejabat pemerintahan menjalankan tugas dan wewenangnya.

Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pertanggungjawaban hukum yang jelas bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangnya.
2. Untuk mengkaji dan menemukan dapat tidaknya suatu kebijakan dan kesalahan administratif pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangan dapat dijadikan tindak pidana korupsi.

3. Untuk menemukan tolok ukur untuk menentukan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sebagai tindak pidana korupsi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

2. Manfaat Penelitian

2.1 Manfaat Teoritis.

Penelitian ini merupakan penelitian interdisipliner antara hukum administrasi negara dan hukum pidana korupsi. Manfaat teoritik yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah pembangunan ilmu hukum, disamping diharapkan bermanfaat untuk pengembangan teori-teori hukum tentang perlunya pengaturan yang konsisten antarbidang hukum.

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis terhadap perkembangan hukum administrasi negara dan hukum pidana (pidana korupsi) di Indonesia dalam kaitannya dengan upaya pemberantasan korupsi dan di sisi lain memberikan tolok ukur atas sikap-tindak pejabat pemerintahan yang dapat dipandang sebagai tindak pidana korupsi.

2.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan berguna bagi praktik penegakan hukum dalam upaya pemberantasan korupsi dalam kaitannya dengan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan. Di samping itu manfaat praktis hasil penelitian juga diharapkan menemukan tolok ukur untuk menentukan adanya perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sebagai unsur tindak pidana pejabat pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sehingga tercipta penerapan dan penegakan hukum yang konsisten dan mendorong penegakan hukum yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

Dengan mengetahui yurisdiksi antara hukum administrasi negara dan hukum pidana serta kedaulatan masing-masing bidang hukum tersebut akan memberikan dampak positif dalam penanganan kasus-kasus korupsi di lingkungan pejabat pemerintah di Indonesia.

E. Kerangka Teoritik dan Konseptual

1. Kerangka Teoritik

Salah satu tujuan negara hukum Indonesia adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur dan negara tidak hanya memelihara ketertiban masyarakat, tetapi negara berkewajiban dan turut serta memajukan kesejahteraan masyarakat. Di samping menjalankan tugas pemerintahan, terkait adanya pemberian wewenang atau pendelegasian wewenang dari pemerintah kepada pejabat pemerintahan berdasarkan ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, maupun peraturan pelaksanaannya dalam rangka pelayanan publik. Karenanya, pejabat pemerintahan mengemban tugas negara yang khusus di lapangan penyelenggaraan kepentingan umum untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, merata material serta spritual yang merupakan tugas servis publik.⁴³

Tugas servis publik membawa pejabat pemerintahan kepada suatu konsekuensi khusus, yaitu memerlukan "*pouvoir discretionnaire*" untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri. Ini terutama diperlukan dalam penyelesaian persoalan-persoalan penting yang timbul dan tumbuh secara tiba-tiba. Dalam hal demikian, pejabat pemerintahan terpaksa harus bertindak cepat membuat penyelesaian.⁴⁴ Dengan kewenangan yang dimiliki pejabat pemerintahan di dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak tertutup kemungkinan pejabat pemerintahan melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaaad*) atau menyalahgunakan kewenangan dan dihadapkan pada beberapa bentuk tanggung jawab hukum yang mesti dipikulnya secara pribadi, meskipun keputusan atau tindakan yang dilakukannya dalam kerangka jabatan.

1. 1. Teori Pertanggungjawaban Hukum

⁴³ Sjachran Basah, 1989, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm,12.

⁴⁴ *Ibid*

Jika hukum mengatur tindakan manusia, maka hukum hanya bermakna bagi orang-orang yang dapat melakukan tindakan, baik sebagai tindak pidana atau sebagai sanksi, baik melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Namun kemampuan bertindak tersebut tidak secara langsung sama dengan kemampuan melakukan tindak pidana karena dalam hukum modern mensyaratkan adanya kondisi mental tertentu. Secara hukum, kemampuan bertindak utamanya adalah kemampuan melakukan hubungan hukum serta kemampuan untuk mempengaruhi prosedur yudisial melalui tuntutan atau banding.⁴⁵

Hans Kelsen mengemukakan, ketika suatu norma mengkualifikasikan tindakan individu tertentu sebagai suatu kondisi hukum atau konsekuensi hukum, hal ini berarti hanya individu inilah yang dapat dan mungkin (*capable*) melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan hukum. Hanya dialah yang kompeten. Suatu tindakan melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut adalah suatu kondisi hukum atau konsekuensi hukum menurut suatu norma tertentu.⁴⁶ Namun, dalam hukum modern juga terdapat ketentuan, bahwa tidak semua manusia dapat dihukum.⁴⁷ Dapat tidaknya seseorang dihukum ditentukan apakah mereka kapabel melakukan tindak pidana⁴⁸. Artinya, seseorang dapat dihukum atau dimintai pertanggungjawaban hukum ditentukan kompetensi dan kapabilitas mereka atas suatu tindakan.

Dalam kaitannya dengan dapat tidaknya seseorang dihukum merupakan pengejawantahan dari tanggung jawab hukum. Bentuk tanggung jawab hukum adalah;

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hml .79.

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *Ibid*, hlm.81

⁴⁸ Hans Kelsen (dalam Jimly Asshiddiqie), 2006 *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekjen Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.50, mengartikan “delik adalah suatu kondisi di mana sanksi diberikan berdasarkan norma hukum yang ada. Tindakan manusia dikatakan sebagai suatu delik karena aturan hukum mengenakan suatu sanksi sebagai konsekuensi dari tindakan tersebut. Adalah delik kriminal jika memiliki sanksi kriminal dan adalah delik perdata jika memiliki sanksi perdata sebagai konsekuensinya”.

Pertama, culpability” dan “*absolute liability*”; *Kedua*, tanggung jawab individual dan kolektif.⁴⁹

Suatu konsep terkait dengan kewajiban hukum adalah tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Normalnya, dalam kasus sanksi dikenakan terhadap *deliquent* karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggung jawab. Dalam kasus ini, subjek *responsibility* dan subjek kewajiban hukum adalah sama. Menurut teori tradisonal terdapat dua macam tanggung jawab yang dibedakan, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*).⁵⁰

Pada pertanggungjawaban hukum dalam arti tanggung jawab individual dan kolektif ada perbedaan terminologis antara kewajiban hukum dan pertanggungjawaban hukum diperlukan ketika sanksi tidak atau tidak hanya dikenakan terhadap *diliquent*, tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya. Hubungan tersebut ditentukan oleh aturan hukum. Pertanggungjawaban korporasi terhadap suatu tindak pidana yang dilakukannya oleh organnya dapat menjadi contoh.⁵¹

Secara teoritis pertanggungjawaban hukum setiap bidang hukum memiliki ciri, sifat dan karakteristik sendiri. Van Apeldoorn⁵² mengemukakan, pada prinsipnya tanggung jawab hukum (*liability*) akan merujuk pada tanggung jawab hukum dalam ranah hukum publik dan dalam ranah hukum privat. Mengingat fokus kajian disertasi ini tindak pidana korupsi di kalangan pejabat pemerintahan, khususnya terkait dengan perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan, maka teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan adalah dari sisi hukum pidana dan hukum administrasi negara yang keduanya sama-sama sebagai

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006. *op.cit.*, hlm.61

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*, hlm.63,

⁵² Lihat juga Van Apeldoorn, 2000. *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. 28, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, hlm.174.

hukum publik. Meskipun sama-sama hukum publik, tetapi soal pertanggungjawaban hukum antara kedua bidang hukum ini tidaklah sama sifat dan karakteristiknya.

Pada pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu: (a) *teori fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi. (b) *teori fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.⁵³

1. 2. Teori Kewenangan

Pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenang diberikan kekuasaan. Dengan kekuasaan itu pejabat pemerintahan melaksanakan tugas dan fungsi melaksanakan pembangunan, pengaturan dan pelayanan publik. Kekuasaan ini digunakan sesuai dengan tujuan diberikannya berdasarkan norma-norma pengatur dan pengarah.

Kekuasaan yang dimiliki pejabat pemerintahan itu bersumber dari hukum dan sekaligus pembatas bagi kekuasaan. Miriam Budiardjo memberikan arti kekuasaan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau sekelompok orang lain sehingga tingkah-laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan⁵⁴. Sementara itu Mac Iver, merumuskan kekuasaan sebagai, *the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by*

⁵³ Ridwan H,R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.335-337

⁵⁴ Miriam Budiardjo, 2002. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35.

*manipulation of available means.*⁵⁵ (Kekuasaan sosial adalah kemampuan mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan alat dan cara yang tersedia.)

Kekuasaan tidak bermakna dan tidak menghasilkan apa-apa bila tidak dijalankan. Karena itu, harus ada organ atau penguasa yang menjalankannya. Dalam hubungan ini, negara dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan yang diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan subjek-kewajiban. Atas pandangan demikian, maka lahir teori yang menyatakan bahwa negara adalah subjek hukum buatan.⁵⁶

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, kekuasaan, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁵⁷ Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan kewenangan karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah kekuasaan formal.

Kekuasaan dapat bersumber dari; *Pertama*, bersumber dari peraturan perundang-undangan dan; *Kedua*, bersumber dari bukan peraturan perundang-undangan atau karena jabatan yang dimilikinya. Sedangkan kewenangan hanya bersumber dari peraturan perundang-undangan yang sah dan diakui oleh suatu negara.

Dengan demikian dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa kekuasaan memiliki dua aspek, yakni aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum saja. Kekuasaan bersumber pada peraturan perundang-undangan dan di luar peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat dikatakan, bahwa kewenangan merupakan kekuasaan yang sah, yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁵ Mac Iver, 2000, *The Web of Government*, dalam Moh.Kusnardi dan Bintang Siragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm.116.

⁵⁶ Lihat juga F. Isjwara, 1964, *Pengantar Ilmu Politik*, Dwiwantara, Bandung, hlm.127-129

⁵⁷ Philipus M. Hadjon (tanpa tahun), *Tentang Wewenang*, (Makalah Univ. Airlangga, hlm.1

Kewenangan sangat penting eksistensinya dalam kajian hukum administrasi negara dan hukum tata negara. F.A.M Stoink dan J.G Steenbeek⁵⁸ menyebutkan bahwa kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Kewenangan dan wewenang memiliki perbedaan yang mendasar, baik dalam arti maupun makna. Dalam bahasa Belanda wewenang disebut juga “*bevoegheid*”. Menurut Philipus M. Hadjon, ada perbedaan antara kewenangan dan wewenang, perbedaannya terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun konsep hukum privat. Dalam hukum kita istilah kewenangan dan wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁵⁹

Dalam konsep Hukum Tata Negara, “*bevoegheid*” (wewenang) dideskripsikan sebagai “*rechtmacht*” (kekuasaan hukum). Jadi dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁶⁰ Sedangkan dalam hukum administrasi Belanda soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal hukum administrasi negara karena objek hukum administrasi adalah “*bestuurbevoegheid*” (wewenang pemerintahan).⁶¹

Jadi, perbedaan antara kewenangan dan wewenang adalah pertama kali harus membedakan antara (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Gezag adalah ciptaan orang-orang yang sebenarnya paling berkuasa.⁶² Kewenangan yang disebut juga “kekuasaan formal” yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif yang bersifat utuh dan bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheid*).⁶³ Wewenang juga

⁵⁸ F.A.M Stoink dan J.G Steembeek, 1985. *Inleiding in het staats en Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D Tjeenk Willink, p.26.

⁵⁹ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hml.1

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ *Ibid*

⁶² Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, 1986. *Ilmu Negara Umum*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, hlm.20

⁶³ Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.211

merupakan dalam ruang lingkup hukum publik, lingkup wewenang pemerintah (*besluit*), akan tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD.

Secara teoritis, wewenang yang bersumber dari peraturan perundang perundang-undangan diperoleh melalui cara atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada jabatan, sedangkan delegasi adalah pemindahan/pengalihan suatu wewenang yang ada.⁶⁴ Menurut Indroharto, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan,⁶⁵ sedangkan pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi, delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang,⁶⁶ sedangkan mandat merupakan pemberian wewenang untuk bertindak untuk dan nama pemberi mandat.

Wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya. Pertanggungjawaban yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara itu pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*).

⁶⁴ Philipus M.Hadjon, dkk, 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Gadjah Mada University Press, hlm.130.

⁶⁵ Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.91

⁶⁶ *Ibid*

Berdasarkan uraian di atas, secara teoritis tanggung jawab hukum dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana memiliki karakteristik yang berbeda. Perbedaan itu pada satu sisi bersumber pada tujuan hukum pidana dan tujuan hukum administrasi negara, dan di sisi lain terkait dengan karakter hukum pidana dan hukum administrasi negara.

Seperti telah dikemukakan, Indonesia adalah negara hukum dengan konsep *welfare state* (negara kesejahteraan), dimana terdapat kewajiban pejabat pemerintahan untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara yang dituangkan dalam konstitusi (alinea keempat Pembukaan UUD 1945), yaitu, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara itu sekaligus tujuan hukum. Dalam hal ini, hukum bukanlah tujuan, tetapi alat untuk mencapai tujuan. Dengan kata lain, tujuan hukum integral dengan tujuan negara. Meskipun, secara tradisional, ada yang memusatkan tujuan hukum untuk mewujudkan keadilan dan ketertiban.⁶⁷ Menurut Bagir Manan, kalau dikaji lebih dalam, pada tingkat tertentu, dua tujuan itu tidak selalu seiring bahkan dapat bertentangan satu sama lain.⁶⁸

Di ranah tujuan hukum yang umum, kehadiran hukum pidana dalam ranah hukum administrasi negara sudah diterima dalam praktik. Hukum pidana memberikan dukungan terhadap keberlakuan kaedah hukum administrasi. Philipus M. Hadjon mengemukakan, bahwa pelaksanaan tugas-tugas pemerintah antara lain menuntut terciptanya suasana tertib, termasuk tertib hukum. Pembangunan negara merupakan bagian mendasar dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintah karena hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemberian pelayanan pada masyarakat dan warga negara (*bestuurszorg*, termasuk *staatsbemoeyenis*). Di dalam rangka mewujudkan suasana tertib itu, maka berbagai program dan kebijakan pembangunan

⁶⁷ Lihat Bagir Manan, *Tugas Hakim: Antara Melaksanakan Fungsi Hukum dan Tujuan Hukum*, naskah pidato, www.badilag.net, akses 1 Mai 2011

⁶⁸ *Ibid*

negara yang perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain membuat aturan dan pola perilaku-perilaku tertentu, berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Tiada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakan kaidah-kaidah hukum (*law enforcement*) itu, adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar mengingat sanksi pidana membawa serta akibat hukum yang berpaut dengan kemerdekaan pribadi (berupa pidana penjara, kurungan dan harta benda) dari pelanggar yang bersangkutan. Itulah sebabnya, hampir pada berbagai ketentuan kaidah peraturan perundang-undangan (termasuk utamanya di bidang pemerintahan dan pembangunan negara) selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana.⁶⁹

Sulit untuk disangkal, pemberlakuan sanksi pidana turut berperan pada efektifitas penegakan dan penataan kaidah-kaidah hukum administrasi negara, termasuk pada pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.⁷⁰ Dalam konteks pemberlakuan sanksi pidana dalam penegakan kaidah-kaidah hukum administrasi negara, prinsip-prinsip tanggung jawab hukum pidana dalam kaidah-kaidah hukum administrasi negara tetap relevan karena penerapan tanggung jawab hukum pidana masih pada jalurnya. W.F Prins menyatakan, "hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi negara diakhiri "*in cauda venenum*" dengan sejumlah ketentuan pidana "*in cauda venenum*" secara harfiah berarti ada racun di ekor/buntut."⁷¹

Berbeda halnya, penerapan tanggung jawab pidana terhadap sikap-tindak pejabat pemerintahan tidak sebangun dengan penerapan pertanggungjawaban hukum secara pidana dalam konteks penegakan kaedah-kaedah hukum administrasi negara. Melekatkan pertanggungjawaban hukum atas perbuatan pejabat pemerintahan berupa melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan karena jabatan dan kedudukannya tidak dapat

⁶⁹ Philipus M. Hadjon dkk, 2002, *op.cit*, hml.262.

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ W.F Prins, 1978, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradinya Paramita, Jakarta, hlm.12

dipersamakan dengan penggunaan sanksi pidana dalam penegakan kaidah-kaidah hukum administrasi negara. Dalam hubungan ini pembebanan pertanggungjawaban secara pidana atas sikap-tindak pejabat pemerintahan sebagai entitas yang kompleks dan di sisi lain pejabat pemerintahan sebagai *in person* hanyalah residu dari *legal person*. Situasi seperti dikemukakan, adakalanya paradok dengan tujuan hukum apabila pembebanan tanggung jawab hukum secara pidana kepada *in person* sebagai residu dari *legal person* atas perbuatan yang berlangsung dalam kedudukan atau untuk dan atas nama *legal person*. Sebagai akibatnya adalah ketidakpastian dan ketidakadilan hukum.

Berdasarkan fakta empiris, ketidakpastian hukum dalam penerapan pertanggungjawaban hukum secara pidana terhadap sikap-tindak pejabat pemerintahan tersebut terlihat dalam sejumlah putusan pengadilan dalam perkara yang melibatkan pejabat pemerintahan dengan dakwaan melakukan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan atas keputusan atau kebijakan yang diambilnya. Dalam konteks kebijakan, Hikmawanto mengemukakan, kebijakan benar atau salah hanya dapat diketahui pasca pengambilan kebijakan (*post factum*). Kebijakan salah tidak sepatutnya diberi sanksi pidana.⁷² Hal ini tidak terlepas dari yang dikemukakan Curzon, bahwa untuk dapat mempertanggungjawabkan seseorang dan karenanya mengenakan pidana terhadapnya, tidak boleh ada keraguan sedikit pun pada diri hakim tentang kesalahan terdakwa.⁷³

Berdasarkan uraian di atas, maka pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai publik servis juga tidak dapat dilepaskan dari apa yang dikemukakan Hans Kelsen, bahwa tindak pidana adalah suatu kondisi dimana sanksi diberikan berdasarkan norma yang ada. Dengan demikian bisa dipahami, bahwa

⁷² Hikmahanto Juwana, *Patutkah Pengambil Kebijakan Dipidana*, <http://law.ui.ac.id/v2/buletin/media/49-patutkah-pengambil-kebijakan-dipidana>, akses tanggal 12 Mei 2014

⁷³ L.B Curzon, 1997. *Criminal Law*, London, M7E Pitman Publising, p.23.

kebijakan bisa dianggap benar jika membuahkan hasil yang positif, sebaliknya kebijakan dianggap salah jika membuahkan hasil yang tidak diharapkan dan cenderung merugikan.⁷⁴

1.3 Teori Fungsi Hukum

Penggunaan teori pertanggungjawaban hukum yang tepat dan proporsional dalam upaya penegakan tindak pidana korupsi dalam konteks sikap-tindak pejabat pemerintahan bersangkutan paut dengan fungsi hukum. Dalam kaitan ini, fungsi hukum tergantung pada tujuan hukum. Ada pun fungsi hukum itu meliputi fungsi kontrol sosial, fungsi menyelesaikan perselisihan, fungsi memadukan, fungsi memudahkan, fungsi pembaharuan, fungsi kesejahteraan dan lain-lain.⁷⁵ Menurut Bernard Arief Sidharta ada dua fungsi hukum, yakni; *Pertama*, hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan nilai keadilan. *Kedua*, hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, mengkanalisasi dan mengesahkan perubahan masyarakat).⁷⁶ Sementara menurut Sjachran Basah ada lima fungsi hukum dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat.⁷⁷ Singkatnya, hukum memiliki banyak fungsi.⁷⁸ Bahkan hukum dapat berfungsi sebagai instrument politik,⁷⁹ tetapi patutlah dikemukakan pendapat Talcott Parson yang disitir Akil Muctar, bahwa fungsi utama suatu sistem hukum itu bersifat integrative, artinya untuk mengurangi unsur-unsur konflik yang potensial dalam masyarakat dan untuk melicinkan proses pergaulan

⁷⁴ Lihat juga Hikmahanto Juwana, *Kebijakan Salah Tidak Dapat Dipidana*, <http://www.antarane.ws.com/print/171280/hikmahanto-kebijakan-salah-tidak-dapat-dipidana>, akses 30 April 2017

⁷⁵ Hikmahanto Juwana, *Patutkah ...* op.cit.

⁷⁶ Bernard Arief Sidharta, 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar maju, Cet. II, Bandung, hlm.189

⁷⁷ Lebih jauh lihat Sjachran Basah, 1992, *op.cit*, hlm.9

⁷⁸ Hikmahanto Juwana, Juni 2004. *Hukum Sebagai Instrumen Politik: Intervensi Atas Kedaulatan Dalam Proses Legislasi di Indonesia, Gagasan dan Pemikiran Tentang Pembaharuan Hukum Nasional Volume II* Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, hlm.57.

⁷⁹ *Ibid*

sosial. Dengan mentaati sistem hukum, maka sistem interaksi sosial berfungsi dengan baik, tanpa kemungkinan berubah menjadi konflik terbuka atau terselebung yang kronis.⁸⁰

Di samping dalam arti fungsi yang umum, fungsi khusus hukum administrasi negara berkorelasi dengan eksistensi atau kedudukan pemerintahan (pejabat pemerintahan) sebagai publik servis. Hadjon mengemukakan, hukum administrasi negara materil terletak di antara hukum privat dan hukum pidana.⁸¹ Dengan karakteristik khasnya itu, di dalam *welfare state*, pemerintah (administrasi pemerintahan) bertugas melaksanakan fungsi pelayanan kepada warga negaranya dan sebagai instrumentnya adalah hukum administrasi negara yang memuat aturan normatif tentang bagaimana pemerintahan dijalankan atau sebagaimana dikemukakan Sjachran Basah,⁸² bahwa salah satu inti hakikat hukum administrasi negara adalah untuk memungkinkan pejabat pemerintahan menjalankan fungsinya dan melindungi administrasi pemerintahan dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum.

Berdasarkan teori tujuan dan fungsi hukum itu, pembebanan tanggung jawab hukum secara pidana atas sikap tindak pejabat pemerintahan dalam perspektif pemberantasan korupsi pada satu sisi bernilai positif dan sisi lain bernilai negatif. Dalam kondisi tertentu justru meminimalisasi tujuan, peran dan fungsi pejabat pemerintahan, sekaligus meminimalisasi eksistensi hukum administrasi negara apabila tidak ada suatu kejelasan pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan dalam upaya pemberantasan korupsi.

2. Kerangka Konseptual

Tugas pemerintah tidak semata-mata hanya dibidang pemerintahan, tetapi juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara,⁸³ dan lazim juga disebut dengan menyelenggarakan tugas servis publik.⁸⁴ Untuk menjalankan tugas servis

⁸⁰ Akil Muctar, *op.cit*, hlm.51-52

⁸¹ Philipus M Hadjon dkk, 2002, *op.cit* hlm.45.

⁸² Sjachran Basah, 1989, *op.cit*, hlm.1

⁸³ *Ibid*, hlm.2.

⁸⁴ *Ibid*, hlm.3

publik itu pejabat pemerintahan memerlukan *discretionary power* sebagai konsekuensi atas pilihan pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pemberian diskresi kepada pejabat negara mempunyai konsekuensi tertentu dalam bidang legislasi. Dengan bersandar pada diskresi, pejabat pemerintahan memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk melakukan tindakan itu diperlukan instrumen hukum⁸⁵ yang lebih teknis yakni hukum administrasi negara. Dalam perkataan lain, hukum administrasi negara menjadi landasan kerja bagi pejabat pemerintahan yang mengemban tugas servis publik.⁸⁶ J.B.J.M Ten Berge,⁸⁷ mengemukakan, bahwa “*bestuursrecht in nauw verboden met overheidsgezag en overheidszorg. Daar waar ‘overheidsgezag en overheidszorg’ worden uitgeoefend, onstaat bestuursrecht*” (hukum administrasi negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa. Karena kekuasaan dan kegiatan penguasa itu dilaksanakan, lahirlah hukum administrasi negara).

Karenanya, diperlukan pembedaan tentang; (1) penggunaan hukum pidana dalam hukum administrasi dan; (2) penggunaan hukum pidana (pidana korupsi) atas sikap tindak atau keputusan pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Di Indonesia, penerapan hukum pidana dalam hukum administrasi sepertinya tidak begitu dipermasalahkan. Bahkan, dalam praktik pembentukan peraturan-perundang-undangan dalam lapangan hukum administrasi negara lazim diberikan suatu ruang (bab) khusus tentang ketentuan pidana. Pemberian ruang bagi hukum pidana dalam hukum administrasi negara bertujuan untuk melindungi masyarakat dan negara. Sementara itu keberadaan hukum administrasi negara juga memberikan perlindungan terhadap masyarakat dan terhadap pejabat pemerintahan itu sendiri.

⁸⁵ Ridwan HR,2006 *op.cit* , hlm.17

⁸⁶ Sjachran Basah,1989 *op.cit*, hlm.17

⁸⁷ J.B.J.M Ten Berge.1996. *Besturen Door De Overheid*, W.E.J Tjeenk Willink, Deventer, p.4

Bahwa hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara sebagaimana juga halnya dengan hukum administrasi negara. Hukum pidana dan hukum administrasi negara adalah sama-sama hukum yang bersifat publik. Artinya, hukum pidana dan hukum administrasi negara sebagai hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan umum dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya. Hazewinkel-Suringga mengemukakan:⁸⁸

“Tidak pernah dapat dikatakan secara tepat, dimana letak batas antara hukum pidana dan hukum perdata, antara hukum pidana dan hukum pendidikan, antara hukum pidana dan hukum administrasi”.

Dalam konteks hubungan hukum pidana dan hukum administrasi negara tersebut, Wirjono⁸⁹ menyatakan, bahwa tanda-tanda batas antara hukum pidana disatu pihak dan hukum administrasi negara dipihak lain terletak pada rasa keadilan. Tidak demikian dengan Utrecht yang berpandangan, bahwa hukum pidana dengan kedudukannya yang istimewa melindungi kepentingan hukum privat dan hukum publik. Sementara bagi Roymen⁹⁰ hukum pidana dapat dipandang sebagai hukum pembantu atau *hulprecht* bagi hukum administrasi negara karena penempatan sanksi merupakan sarana untuk menegakan hukum administrasi negara. Peraturan-peraturan hukum dalam perundang-undangan administrasi dapat dimasukan dalam lapangan hukum pidana. Pandangan yang terakhir ini terlihat sebagai kecenderungan dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Dalam perkembangannya setidaknya tercermin dari ditematkannya pejabat pemerintahan sebagai subjek pidana korupsi dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan.

Penggunaan hukum pidana (pidana korupsi) terhadap sikap tindak pejabat pemerintahan itu pada satu sisi akan mempengaruhi pencapaian tujuan negara, pada sisi lain berkaitan dengan soal pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan sebagai publik servis. Karena

⁸⁸ Hazewinkel-Suringga dalam Wirjono Prodjodikora, 2003, *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia*, PT.Refika Aditama, Bandung, hlm;.17-18.

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Roymen (A. Siti Soetami), *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan I, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm.16.

itu. penggunaan pidana korupsi atas sikap-tindak pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tidak dapat dilepaskan dari kajian terhadap pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan yang berkepastian dan berkeadilan. Hal ini terutama karena ada perbedaan prinsip perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana.

Untuk menghindari perbedaan penafsiran dan digunakan sebagai pegangan dalam disertasi ini, perlu dikemukakan definisi konsep operasional dari istilah-istilah yang digunakan dalam disertasi ini. Dalam hubungan ini, konsep satu bagian terpenting dari teori dan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan teori dan observasi, antara abstrak dan realitas.⁹¹ Dalam perkataan lain, konsep diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional.⁹²

Berdasarkan pendekatan terhadap definisi konsep operasional tersebut, maka dalam disertasi ini setidaknya ada 4 (empat) istilah yang memerlukan definisi operasional, yaitu:

1. Pertanggungjawaban hukum;
2. Pejabat pemerintahan;
3. Tindak Pidana Korupsi
4. Kewenangan Administratif

Ad. 1. Pertanggungjawaban Hukum

Dalam berbagai literatur hukum ditemukan berbagai pengertian yang diberikan terhadap apa yang disebut dengan pertanggungjawaban hukum. Akan tetapi pengertian-pengertian yang diberikan kalangan ahli hukum memperlihatkan perbedaan dan penekannya satu dengan yang lainnya. Disamping itu, menurut Ruslan dengan mengutip pendapat Alt Ross, dengan

⁹¹ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, 1889, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, hlm.34

⁹² Sumadi Suryabarata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.28

pertanggungjawaban itu dinyatakan adanya hubungan antara kenyataan-kenyataan yang menjadi syarat dan akibat hukum yang disyaratkan.⁹³

Kemudian, dalam rancangan KUHP baru terdapat pula pengertian pertanggungjawaban hukum meskipun dalam konteks pertanggungjawaban pidana yang tentunya adalah juga merupakan pertanggungjawaban hukum. Dalam hubungan ini dalam rancangan KUHP baru didefinisikan pertanggungjawaban pidana sebagai berikut:

“Pertanggungjawaban pidana ialah diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada tindakan pidana dan secara subjektif kepada seseorang yang memenuhi syarat untuk dijatuhi pidana karena perbuatannya itu”.

Selanjutnya dalam penjelasan rancangan KUHP baru dijelaskan;

“Tindak pidana tidak berdiri sendiri, tetapi ia baru bermakna manakala terdapat pertanggungjawaban pidana. Ini berarti setiap orang yang melakukan tindak pidana tidak dengan sendirinya harus dipidana. Untuk dapat dipidana harus ada pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana lahir dengan diteruskannya celaan yang objektif terhadap perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana yang berlaku dan secara subjektif kepada pembuat tindak pidana yang memenuhi persyaratan untuk dapat dikenai pidana karena perbuatannya”.

Memahami pengertian pertanggungjawaban hukum (pidana) di atas, maka dalam penelitian disertasi ini yang dimaksudkan dengan pertanggungjawaban hukum suatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban atau pun kekuasaan yang bersumber dari keputusan hukum.⁹⁴ Istilah pertanggungjawaban hukum tersebut berkorelasi dengan defenisi pertanggungjawaban pidana seperti yang terdapat dalam rancangan KHUP baru seperti yang telah dikemukakan.

Dalam berbagai literatur ditemukan berbagai definisi terhadap pertanggungjawaban hukum dan pembedaan arti tanggung jawab hukum dalam hukum perdata, pidana dan hukum administrasi negara. Tangung jawab hukum pada masing-masing bidang hukum itu dengan asas dan karakteristiknya sendiri-sendiri seperti dikemukakan Roeslan Saleh,

⁹³ Lihat Roeslan Saleh, 1983, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*, cetakan pertama, Ghalia Indo, Jakarta, hlm. 33

⁹⁴ Bandingkan dengan Purwacaraka, 2010. *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hlm.37

Ad. 2. Pejabat Pemerintahan

Dalam disertasi ini yang dimaksud dengan pejabat pemerintahan adalah sebagaimana dimaksudkan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang selengkapnya dikutipkan:

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”.

Definisi juridis yang diberikan UUAP tersebut sudah mencakup atau setidaknya dibangun atas sejumlah istilah yang berkembang dalam ajaran hukum administrasi negara. Pengertian pejabat pemerintahan yang diberikan UUAP memberikan satu kesatuan pengertian atas berbagai pengertian terhadap pejabat pemerintahan dalam perspektif hukum administrasi negara. Hal ini sekaligus juga menunjukkan perbedaan dari perspektif keilmuan lain, khususnya antara sudut pandang ilmu hukum dan non-hukum. Meskipun sebelum diundangkannya UUAP, dalam ajaran hukum administrasi negara ditemukan beberapa istilah yang sering digunakan, yakni; pejabat tata usaha negara, pejabat pemerintahan, administrasi negara, pejabat publik atau istilah lainnya seperti penyelenggara negara dan aparatur pemerintah. Istilah-istilah tersebut secara hakikat ada kesamaan dan yang membedakan adalah luas sempitnya cakupan dan konteksnya.

Dalam disertasi ini secara konseptual istilah yang digunakan adalah istilah yang diberikan UUAP, selain karena kedudukan UUAP, juga untuk menghindari kekacauan pemahaman karena terdapat beberapa istilah dalam peraturan perundangan yang lain yang memberikan suatu pendekatan terhadap istilah pejabat pemerintahan.

Menurut Dimock & Dimock, administrasi negara adalah aktivitas-aktivitas negara dalam melaksanakan kekuasaannya-kekuasaan politiknya; dalam arti sempit, aktivitas-aktivitas badan-badan eksekutif dan kehakiman atau khususnya aktivitas-aktivitas badan eksekutif saja

dalam melaksanakan pemerintahan.⁹⁵ Istilah administrasi negara yang dikemukakan Dimock & Dimock itu berpadanan dengan istilah administrasi pemerintahan dalam UUAP.

Karenanya, istilah pejabat pemerintahan dalam disertasi ini adalah dalam arti luas dan tidak hanya pejabat dilingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi meliputi pejabat dilembaga legislatif dan legislatif yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Seperti telah dikemukakan, istilah pejabat pemerintahan yang digunakan UUAP lebih luas dari pengertian pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang dianut UU Nomor 5 Tahun 1986 atau tidak hanya sebatas pejabat Aparatur Sipil Negara (ANS). Artinya, pejabat pemerintahan yang dimaksudkan UUAP dalam arti luas sepanjang menjalankan fungsi pemerintahan. Pengertian ini sejalan dengan pengertian administrasi negara yaitu keseluruhan aparatur pemerintah yang melakukan berbagai aktivitas atau tugas-tugas negara selain tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.⁹⁶ Senada dengan pengertian tersebut, pengertian administrasi negara lainnya adalah semua jabatan kenegaraan yang dijabat oleh pejabat di dalam fungsinya sebagai eksekutif,⁹⁷ yang dalam konteks UUAP disebut dengan fungsi pemerintahan. Dengan demikian, pendekatan konseptual terhadap istilah pejabat pemerintahan adalah dalam pengertian pejabat pemerintahan yang telah dibakukan dalam UUAP Nomor 30 Tahun 2014.

Ad.3 Tindak Pidana Korupsi

Secara yuridis, tidak ditemukan peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian langsung terhadap apa yang disebut dengan tindak pidana korupsi. Pengertian terhadap tindak pidana korupsi cenderung dipahami dengan bertolak dari sejumlah perbuatan yang dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Nomor 3 Tahun 1971 misalnya, Pasal 1 UU ini antara lain menyatakan; dihukum karena tindak pidana korupsi ialah; (a)

⁹⁵ Dimock & Dimock, 1978. *Administrasi Negara*, Aksara Baru, Jakarta, hlm.3

⁹⁶ Kennet Culp Davis, 1972. *Administrative Law Text*, St Paul Minn, West Publishing Co, p.1.

⁹⁷ Sjachran Basah, 1989, *op.cit*, hlm.219.

barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara; (b) barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Demikian pula dengan UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 yang saat ini menjadi dasar bagi penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia juga tidak memberikan suatu pengertian yuridis terhadap apa yang disebut dengan tindak pidana korupsi. UUPTPK tersebut hanya mengintrodusir sejumlah perbuatan dan perilaku yang kualifikasi sebagai tindak pidana korupsi. Ketiadaan definisi terhadap apa yang disebut dengan tindak pidana korupsi itu melahirkan berbagai kekeliruan dalam memahami tindak pidana korupsi. Kekeliruan pengertian itu antaranya, pengertian korupsi dipersamakan dengan pengertian tindak pidana korupsi atau pengertian tindak pidana korupsi hanya merujuk pada ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001. Bahkan ada yang mengajukan pengertian korupsi sebagai tindak pidana korupsi.

Berdasarkan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan yang dikemukakan di atas, dalam disertasi ini yang dimaksud dengan istilah tindak pidana korupsi adalah tindak pidana korupsi dalam perspektif Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001. Pembatasan itu didasarkan pada fokus penelitian disertasi ini adalah pejabat pemerintahan dalam lingkup tugas kewenangan administratif sehingga tidak semua ketentuan Pasal-Pasal tindak pidana korupsi

dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 terkait langsung dengan pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangan administratif.

Secara khusus, istilah tindak pidana korupsi dalam disertasi ini lebih tertuju pada perbuatan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang tidak terpisahkan dari pertanggungjawaban hukum yang melat pada diri pejabat pemerintahan dalam menjalankan jabatan. Hal ini dengan mengingat, bahwa istilah korupsi luas ruang lingkupnya dan secara definisi yang sering diacu, termasuk oleh World Bank dan UNDP yaitu “*the abuse public office for private gain*”.⁹⁸ Dalam hubungan ini, korupsi cenderung dipahami sebagai penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi atau privat yang merugikan publik dengan cara-cara yang bertentangan dengan ketentuan hukum.⁹⁹ Pengertian korupsi tersebut sejalan dengan tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUPPK Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 yang subjek hukum tindak pidananya tertuju pada pejabat pemerintahan.

Ad.3 Kewenangan Administratif

Dalam negara demokratis, sesuai dengan konsep pembagian kekuasaan, setiap organ negara mempunyai kewenangan dan secara garis besar dikelompokan dalam kewenangan legislatif, kewenangan yudikatif dan kewenangan eksekutif. Dalam disertasi ini yang dimaksud dengan kewenangan administratif adalah kewenangan pemerintahan (eksekutif) dalam arti luas.

Berdasarkan pendekatan di atas, kewenangan administratif yang digunakan dalam disertasi ini adalah dalam arti yang sama dengan kewenangan pemerintahan sebagaimana dimaksudkan UUAP Nomor 30 Tahun 2014 dalam Pasal 1 angka 6 yang berbunyi:

⁹⁸ Wijayanto & Ridwan Zhucric, 2009, *op.cit*, hlm. 6

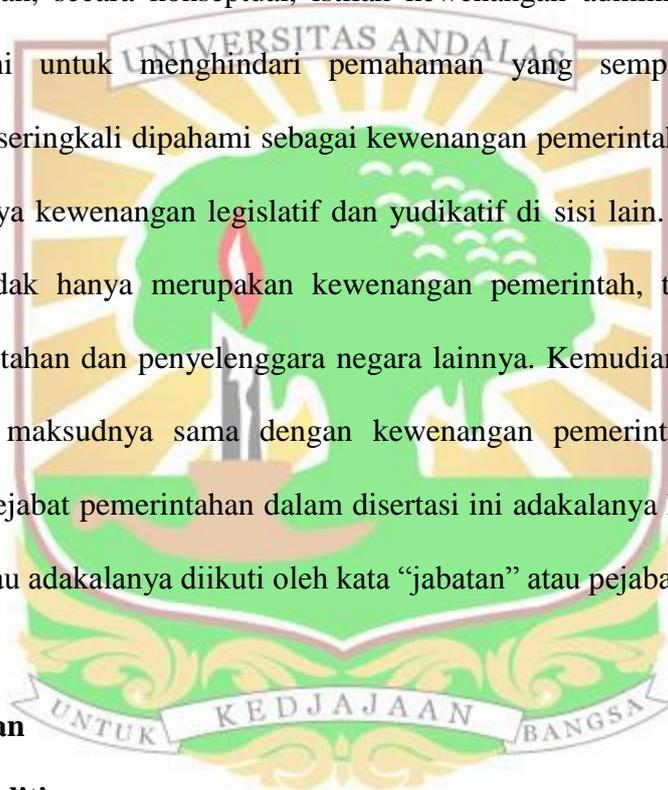
⁹⁹ *Ibid*

”Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Konsep normatif atas kewenangan pemerintahan yang diperkenalkan UUAP tersebut secara konseptual tidak terpisahkan dengan pengertian normatif terhadap pejabat pemerintahan yang diberikan UUAP dalam Pasal 1 angka 3 yang selengkapnya berbunyi:

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”.

Dengan demikian, secara konseptual, istilah kewenangan administratif yang digunakan dalam disertasi ini untuk menghindari pemahaman yang sempit atas kewenangan pemerintahan yang seringkali dipahami sebagai kewenangan pemerintah dan sekaligus untuk mengingatkan adanya kewenangan legislatif dan yudikatif di sisi lain. Padahal kewenangan administratif itu tidak hanya merupakan kewenangan pemerintah, tetapi tersebar dalam lingkungan pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya. Kemudian, istilah kewenangan administratif yang maksudnya sama dengan kewenangan pemerintahan tersebut dalam kaitannya dengan pejabat pemerintahan dalam disertasi ini adakalanya hanya disebut dengan kewenangan saja atau adakalanya diikuti oleh kata “jabatan” atau pejabat.



F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal Research*), yakni penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.¹⁰⁰ Morris L.Cohen¹⁰¹ dalam bukunya “*Legal Research*” mengatakan;

“Legal research, in a nutshell the process of finding the law that governs activities in human society. It involves locating both the rules are enforced by the state and commentaries which explain or analyse these rules.” (Terjemahan bebas : penelitian

¹⁰⁰ F. Sugeng Istanto, 2007. *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, hlm.29

¹⁰¹ Morris L. Cohen & Kent C.Olson, 1992, *Legal Research*, St. Paul Minn: West Publishing Co, p.1 dan lihat juga Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, hlm.29

hukum, merupakan proses penemuan hukum singkat yang mengatur kegiatan dalam sosial masyarakat. Hal ini meliputi aturan yang diterapkan oleh negara dan komentar yang menjelaskan atau menganalisis undang-undang)

Dalam penelitian hukum (*legal research*) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, *analytical approach*, *comparative approach*, *historical approach*, *philosophical approach*, dan *case approach*.¹⁰² Dengan pendekatan-pendekatan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Permasalahan pertama akan dijawab melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan secara integral dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan konseptual digunakan untuk mendalami eksistensi dan fungsi hukum administrasi negara dalam negara hukum kesejahteraan, kedudukan hukum administrasi negara dalam lapangan hukum. Pendekatan konseptual ini dilakukan untuk menemukan dan membedakan karakter hukum administrasi negara dan karakter hukum pidana, khususnya hukum pidana korupsi dalam kaitannya dengan tanggung jawab hukum pejabat pemerintahan dalam konteks upaya pemberantasan korupsi. Penelitian pada tataran ini adalah penelitian dogmatik hukum dan teori hukum.

Permasalahan kedua akan dijawab melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan secara integral dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Analisis akan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan masalah perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan. Dengan pendekatan ini diharapkan ditemukan rasiologis dan dasar ontologi, lahirnya undang-undang pemberantasan korupsi berkaitan dengan unsur tindak pidana korupsi berupa

¹⁰² Morris L. Cohen & Kent C. Olson, 1992, *Ibid*, p.93 dan Lihat juga, Johnny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hal.300.

perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan yang subjek hukum utamanya pejabat pemerintahan. Selain itu diharapkan diperoleh titik temu, konsistensi penerapan hukum serta yurisdiksi antara hukum pidana korupsi dan hukum administrasi negara dalam upaya pemberantasan korupsi yang subjek pelakunya pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diharapkan dapat ditemukan mengenai ada atau tidaknya benturan filosofis antara ketentuan pidana korupsi dengan ketentuan hukum administrasi negara berkaitan dengan upaya pemberantasan korupsi dikalangan pejabat pemerintahan, khususnya berupa perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, permasalahan kedua akan dijawab melalui pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan secara integral dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) sehingga dapat ditemukan pula tolok ukur untuk menentukan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pidana korupsi.

Permasalahan ketiga akan dijawab dengan pendekatan kasus (*case approach*) yakni dengan meneliti, menelaah terhadap sejumlah kasus tindak pidana korupsi yang subjek hukumnya pejabat pemerintahan atau berkaitan dengan objek hukumnya berupa kebijakan dan kesalahan administratif yang dilakukan pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kasus-kasus yang diteliti dan ditelaah terutama kasus-kasus yang telah berkekuatan hukum tetap. Analisis pada tataran ini akan dilakukan dengan cara meneliti dan menganalisis konsistensi penerapan ketentuan-ketentuan hukum pidana korupsi dan hukum administrasi negara dalam penegakan hukum. Dengan pendekatan kasus (*case approach*), yang menjadi kajian pokoknya adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*¹⁰³

¹⁰³ M Syamsudin, 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal.58.

pertimbangan hukum pengadilan (hakim) untuk sampai kepada suatu putusan. Pada kasus yang sudah berkekuatan hukum tetap (in kracht) akan dicari *ratio decidendi* atau alasan-alasan hakim dalam mengambil keputusan.¹⁰⁴ Hal ini sangat penting artinya terkait pertentangan kaidah antara hukum administrasi negara dan hukum pidana korupsi yang terdapat pada penerapan dan penegakan hukumnya. Sebab dalam suatu fakta materiil dapat terjadi putusan pengadilan (hakim) selain berlawanan antar kaidah hukum satu cabang hukum dengan kaidah hukum pada cabang hukum yang lain.

Beberapa pendekatan dan kombinasi pendekatan terhadap masalah-masalah yang akan diteliti, untuk mendapatkan hasil analisis pada lapisan ilmu filsafat hukum dilakukan observasi partisipasi sehingga ditemukan asas-asas yang berasal dari adanya pertentangan-pertentangan antara kaidah hukum administrasi negara dan kaidah hukum pidana (pidana korupsi) dari penelitian ini. Sebuah kaidah hukum berdasarkan pengertian keberlakuan materiil secara substansial layak diwujudkan dan karena itu memiliki sifat kewajiban.¹⁰⁵ Apabila hal itu terjadi adalah sebuah masalah kefilosofatan karena masalah ini menyentuh masalah landasan hukum.¹⁰⁶

2. Bahan-bahan Hukum

Sesuai dengan sifat penelitian ini, yakni penelitian hukum normatif, maka kajian pokok penelitian dilakukan dengan studi bahan hukum primer dan studi bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tindak pidana korupsi dan peraturan perundang-undangan dalam lingkup hukum administrasi negara.

Bahan hukum sekunder terdiri atas semua publikasi hukum terkait tindak pidana korupsi yang merupakan dokumen resmi meliputi undang-undang dan peraturan terkait tindak pidana

¹⁰⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *op.cit*, hml.124.

¹⁰⁵ Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa oleh Arief Sidharta, B., Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.177-178.

¹⁰⁶ *Ibid*, hml.178.

korupsi dan peraturan undang-undang dalam lapangan hukum administrasi negara yang telah dicabut, buku-buku literatur, tulisan-tulisan, baik dalam jurnal, koran, media online, situs-situs/website. Selain itu, kamus hukum akan dipergunakan untuk menerjemahkan terminologi-terminologi asing.

3. Langkah Penelitian

Pada tahap awal penelitian dikumpulkan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan metode bola salju. Pada bahan hukum yang ditemukan selanjutnya dilakukan inventarisasi dan klasifikasi berdasarkan materinya. Secara umum klasifikasi akan dibagi dalam dua materi yaitu materi hukum administrasi negara dan materi hukum pidana (khususnya pidana korupsi). Secara khusus materi hukum administrasi negara dan hukum pidana termasuk di dalamnya hukum pidana korupsi.

Studi dilakukan mulai dari perpustakaan pada beberapa universitas, maupun pada perpustakaan instansi pemerintah, instansi penegak hukum dan perpustakaan badan legislatif. Studi kepustakaan jarak jauh melalui jaringan internet dari berbagai website universitas, lembaga-lembaga pemerintah baik luar maupun dalam negeri, Lembaga Swadaya Masyarakat, Jurnal-jurnal online, Website Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung dan lembaga-lembaga penelitian yang menyediakan informasi dan data untuk melakukan updating informasi dan data hukum.

Bahan-bahan hukum yang diperoleh, ditelaah relevansinya dengan permasalahan penelitian melalui filing system. File-file dalam komputer disusun dalam folder-folder berdasar klasifikasi materi terkait permasalahan dan subyek penelitian, yaitu folder hukum administrasi negara, hukum pidana dan hukum pidana korupsi. Bahan hukum paling dominan adalah bahan hukum yang berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, instruksi Presiden, peraturan menteri, surat edaran menteri dan putusan pengadilan.

Bahan hukum kepustakaan paling dominan adalah bidang hukum administrasi negara dan hukum pidana korupsi. Selain itu, dikaji pula berupa dokumen-dokumen, baik bidang hukum administrasi negara maupun bidang hukum pidana, laporan-laporan, dan juga makalah-makalah terkait dengan permasalahan penerapan hukum dalam upaya pemberantasan korupsi atas sikap tindak pejabat pemerintahan.

Analisis bahan hukum akan dilakukan dengan cara menarik hubungan satu sama lain, dengan menggunakan metode “*Mind Maps*”, yaitu *organising*, *categorising*, dan *teasing out* agar ditemukan aspek-aspek kunci (*key aspects*) dalam suatu konsep untuk membangun suatu keterkaitan, untuk memecahkan permasalahan penelitian.

4. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini teknik dan metode analisis dan pengolahan bahan hukum yang digunakan adalah analisis kuantitatif. Semua bahan hukum yang diperoleh ditelaah untuk memperoleh relevansi atau keterkaitan dengan topik penelitian, baik berupa ide, usul, dan argumentasi ketentuan hukum yang dikaji.¹⁰⁷ Berkaitan dengan analisis bahan hukum dilakukan melalui tiga tahapan. *Pertama*, bahan hukum atau fakta yang dikumpulkan disistematisir yakni ditata dan disesuaikan dengan obyek yang diteliti. *Kedua*, bahan yang telah disistematisir dieksplikasi, yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori. *Ketiga*, bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi, dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku sehingga ditemukan ada yang sesuai dan ada yang tidak sesuai (bertentangan) dengan hukum yang berlaku. Kemudian ketentuan hukum yang sesuai akan dikembangkan sedangkan yang tidak sesuai ditinggalkan.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, gagasan pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 30 dan lihat juga Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam sisten Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, hlm.148.

¹⁰⁸ F. Sugeng Istanto, 2007, *op.cit*, hlm.58.

G. Sistematika Penulisan

Sistematikan penulisan disertasi yang berjudul “Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan terhadap Tindak Pidana Korupsi dalam Lingkup Tugas dan Kewenangan Administratif” terdiri dari enam bab, dengan perincian sebagai berikut:

Bab I disertasi ini memuat mengenai latar belakang penelitian, rumusan permasalahan, keaslian penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teortik dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan disertasi.

Bab II perkembangan penegakan hukum tindak korupsi di Indonesia dan pertanggungjawaban hukum yang terdiri dari sub bab tentang pengertian dan ruang lingkup korupsi, pengertian dan ruang lingkup korupsi dan sub bab pertanggungjawaban hukum berisikan uraian mengenai pengertian pertanggungjawaban hukum, teori dan prinsi-prinsip pertanggungjawaban hukum, pertanggungjawaban hukum dalam perspektif hukum administrasi hukum pidana korupsi.

Bab III tentang pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan dalam lingkup tugas dan kewenangan yang terdiri sub bab gambaran umum tugas dan wewenang pejabat pemerintahan yang berisikan uraian mengenai eksistensi pejabat pemerintahan, jabatan pemerintahan, tugas dan wewenang pejabat pemerintahan, problematik pejabat pemerintahan sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi dan sub bab pertanggungjawaban hukum pejabat pemerintahan serta sub bab urgensi kejelasan pertanggungjawab Hukum pejabat pemerintahan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

Bab IV tentang kebijakan dan kesalahan administratif pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai tindak pidana korupsi yang terdiri dari sub bab kebijakan dan kesalahan administratif, kedudukan kebijakan dalam lingkup tugas dan kewewenang pejabat pemerintahan, kebijakan sebagai objek hukum tindak pidana korupsi

dan sub bab kajian yuridis atas kebijakan pejabat pemerintahan dalam putusan pengadilan, kebijakan dan kesalahan administrasi dalam perspektif tindak pidana korupsi.

Bab V tentang tolok ukur untuk menentukan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sebagai tindak pidana korupsi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang terdiri dari sub bab pengertian perbuatan melawan hukum, perbuatan melawan hukum pejabat pemerintahan sebagai unsur tindak pidana korupsi, perbuatan melawan hukum dalam perspektif hukum administrasi negara, perbuatan melawan hukum dalam perspektif hukum pidana korupsi, kajian yuridis terhadap unsur melawan hukum tindak pidana korupsi dalam putusan pengadilan, putusan mahkamah konstitusi terhadap Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, tolok ukur menentukan perbuatan melawan hukum pejabat pemerintahan dalam tindak pidana korupsi. Sedangkan sub bab penyalahgunaan kewenangan sebagai unsur tindak pidana korupsi berisikan uraian mengenai kewenangan dan penyalahgunaan kewenangan dalam perspektif hukum administrasi negara, menyalahgunakan kewenangan ke menyalahgunakan hak, menyalahgunakan kewenangan sebagai unsur tindak pidana korupsi, tolok ukur untuk menentukan perbuatan penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintahan sebagai tindak pidana korupsi

Bab VI sebagai bab penutup dari disertasi yang berjudul “Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan terhadap Tindak Pidana Korupsi dalam Lingkup Tugas dan Kewenangan Administratif” memuat simpulan dan saran.