

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan konsep negara kesejahteraan, berbeda dengan konsep klasik negara hukum yang hanya berfungsi sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*), memperluas tugas pemerintah dalam mengatur kehidupan sosial masyarakat luas. Dalam masyarakat sosial, tugas dan peran pemerintah mempunyai cakupan yang lebih luas, dengan tujuan utama adalah kepentingan umum. Dengan tesis bahwa negara kesejahteraan belum mencapai tujuannya secara maksimal, konsep negara kesejahteraan bertolak belakang dengan tesis permasalahan yang muncul di Indonesia sebagaimana tertulis dalam UUD 1945.

Agar tercapainya tujuan tersebut, sehingga dibentuk kebijakan perlindungan dari pemerintah untuk masyarakat (*social defence policy*) dan kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) yakni memakai hukum sebagai sarana atau alat untuk melakukan rekayasa sosial, dengan mengemban konsep "*Law as tool of social engineering*"<sup>1</sup> melalui pembentukan peraturanundang-undangan. Dalam hal ini hukum (undang-undang) dianggap menjadi alat yang paling efisien dalam mengawasi kebijakan pemimpin negara (*law effectively legitimates policy*).<sup>2</sup>

Kecenderungan ini telah berimplikasi kuat terhadap menonjolnya prevensi general, dimana negara melalui berbagai instrumen pendukungnya ikut terlibat sebagai bentuk perlindungan masyarakat secara lebih luas. Dalam hal ini, hukum administrasi merupakan instrumen utama dari sebuah negara hukum, yang mengedepankan demokrasi dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia<sup>3</sup>

Berbagai ragam peraturan perundangan di Indonesia menggunakan hukum pidana sebagai alat untuk melaksanakan perencanaan sosial dan pengendalian sosial. Hal ini ditunjukkan oleh praktik perundang-undangan yang

---

<sup>1</sup> Lily Rasjidi, "Dasar-Dasar Filsafat Hukum", Bandung: Citra Aditya, 2012, hal 47.

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind Hill Co, 1992, hlm. 3.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon., dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governace*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, Cetakan Kedua, 2012. hlm 5-6.

memperlihatkan bahwa hukum pidana termasuk dalam kebijakan atau politik hukum Indonesia. Selanjutnya, menurut Barda Nawawi Arief bahwa cara yang paling tua, atau paling kuno, untuk memerangi kejahatan adalah dengan menggunakan sanksi pidana.<sup>4</sup>

Penelitian terhadap problematik sistem hukum pidana<sup>5</sup> khususnya penegakan hukum<sup>6</sup> terhadap tindak pidana korupsi<sup>7</sup> Indonesia.

Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa korupsi terkait dengan banyak masalah yang kompleks, seperti masalah moral dan sikap mental, masalah gaya hidup, kebutuhan dan kemudiam budaya dan lingkungan sosial, masalah struktural sistem ekonomi, masalah budaya politik yang sistemik, termasuk mekanisme pembangunan dan lemahnya prosedur administratif dan birokrasi di sektor keuangan dan publik<sup>8</sup>.

Kerugian keuangan negara yang timbul harus segera dipulihkan, baik kerugian yang ditimbulkan karena administrasi maupun karena perbuatan pidana dalam hal ini pidana korupsi<sup>9</sup>.

Dimana jika terjadi kerugian keuangan negara maka sudah dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Akibat lemahnya konsep penyalahgunaan wewenang dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi yang kita miliki, maka perbuatan seorang pejabat tata usaha negara seringkali mendapatkan penafsiran yang berbeda-beda. Keberadaan praktek

---

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan & Pengembangan Hukum Pidana*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1998, hlm. 39.

<sup>5</sup> Prodjohamidjojo. *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Cet. 1, PT. Pradnya Paramita : Jakarta.1997. hlm. 1.

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusurno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi I Cet I, Liberty: Yogyakarta, 1996, hlm. 36.

<sup>7</sup> Korupsi berasal dari Bahasa latin yaitu *Corruptus dan Corruption*, artinya buruk, bejad, menyimpang dari kesucian, perkataan menghina, atau memfitnah. Dalam Black Law Dictionary di modul Tipikor KPK, Korupsi adalah suatu tindakan yang dilakukan bermaksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenarankebenaran lainnya "sesuatu perbuatan dari suatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya.

<sup>8</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2003,hal. 85-86.

<sup>9</sup> Indonesia (1), *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, LNRI Tahun 2004 Nomor 5, dan TLN Nomor 4355, Pasal 59 ayat (1) yang mengatur Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

pemberantasan korupsi ini selalu berbanding lurus dengan budaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Jadi menurut Muladi yang mengacu pada teori Friedman, diantara tiga elemen sistem hukum yaitu *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*, yang masih lemah dalam merespon praktek korupsi di Indonesia adalah budaya hukum (*legal culture*). Budaya hukum ini termasuk perangkat lunak dalam penegakan hukum yang berkaitan juga dengan ideologi hukum dan ideologi penegak hukum”.<sup>10</sup>

Di satu sisi ada pendapat ahli yang secara tegas menyatakan bahwa kewenangan dan perbuatan melawan hukum pejabat tata usaha negara, tidak hanya dinilai dengan menerapkan hukum pidana, adapun dijelaskan Indrianto Seno Adji sebagai berikut:

*“Kekeliruan paradigma atas ajaran perbuatan melawan hukum (sebagai genuus delict) adalah terjadinya kriminalisasi kewenangan atau kebijakan terhadap aparatur negara sebagaimana yang terjadi di Indonesia. Dari sisi yuridis akademis, suatu kebijakan (beleid) itu, baik sebagai kebijakan (diskresioner) yang terikat maupun kebijakan (diskresioner) yang aktif, bukan menjadi ranah penilaian dari Hukum Pidana”*<sup>11</sup>.

Setiap kewenangan atau kekuasaan pemerintah, menurut ajaran hukum administrasi negara, dibatasi oleh adanya asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*), asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, sehingga apabila suatu aparatur penegak hukum pada negara tersebut melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan asas-asas tersebut, maka perbuatan itu merupakan bentuk penyalahgunaan jabatan dalam proses penegakan hukum ataupun wewenang (*detournement de povouir*). Dalam konteks dimaksud, hukum pidana juga memiliki nilai dasar dan norma yang membatasi penggunaan kekuasaan

---

<sup>10</sup> Artidjo Alkostar, Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya), Jurnal Hukum Edisi Khusus, Vol. 16, 16 Oktober 2009: 155-179.

<sup>11</sup> Indryanto Seno Adji. *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Jakarta: Diadit Media. 2006. hlm. 284.

secara bebas oleh pemegang suatu kewenangan, dengan merumuskan beberapa konsep yang tidak sesuai dengan tugasnya.

Lebih jauh lagi, dalam penerapannya hukum pidana menempatkan perbuatan menyalahgunakan kewenangan sebagai bentuk perbuatan tindak pidana korupsi yang memiliki sifat luar biasa (*extra ordinary crime*). Persoalannya adalah bahwa Adapun dalam konsep yang dimaksud memasuki dimensi yang sulit untuk dibedakan. Selanjutnya bahwa kedua konsep yang berlaku dalam ranah hukum yang berbeda itupun dapat menimbulkan kesulitan dalam penerapannya. Terhadap persoalan ini Indrianto Seno Aji berpendapat “dengan segala kesulitan secara teknisitas dalam proses pemicidanaannya, maka konsep penyalahgunaan wewenang memasuki zona abu-abu (*grey area*)”

Terjadinya perbedaan hukum karena adanya *conflict of norm* dapat diselesaikan dengan asas preferensi hukum, yang terdiri dari 3 (tiga) asas yaitu *lex superior derogat legi inferiori*; *lex specialis derogat legi generalis*; dan *lex posteriori derogate legi priori*. Asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, dapat diterapkan dalam terjadinya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki tingkatannya lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang lebih tinggi. Dalam asas ini, peraturan perundang-undangan dengan tingkatan lebih rendah, keberlakuannya dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, kecuali substansi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi oleh Undang-Undang ditetapkan sebagai wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

Sedangkan dalam asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, asas ini dapat diimplikasikan ketika terjadi pertentangan antara peraturan perUUan yang bersifat khusus dengan peraturan perUUan yang bersifat umum. Sesuai dengan penjelasan tersebut, aturan hukum yang umum dapat dikesampingkan oleh aturan hukum yang khusus ketika memenuhi beberapa prinsip yaitu aturan-aturan hukum tersebut harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama, misalnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan KUHP yang sama-sama termasuk rumpun hukum pidana; aturan-

aturan hukum tersebut levelnya harus sederajat (Undang-Undang dengan Undang-Undang); dan ketentuan-ketentuan lain yang terdapat dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.

Berdasarkan penjelasan masing-masing asas tersebut, asas hukum yang dapat diterapkan dalam *conflict of norm* dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah asas hukum *lex posteriori derogate legi priori*, dikarenakan pertentangan yang terjadi antara norma yang termuat dalam undang-undang yang telah ada sebelumnya, dengan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang baru dibentuk.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Dian Puji N Simatupang, sebanyak 70 persen kasus hukum yang terjadi yang menyangkut tentang kebijakan publik justru bersifat *dwaling* (salah kira). Sementara hanya 30 persen saja yang murni mengandung unsur pidana. *Dwaling* tersebut dapat berupa salah kira atas maksud pembuat peraturan (*zelfstandingheid der zaak*); salah kira atas hak orang atau badan hukum lain (*dwaling in een subjetieve recht*); salah kira atas makna suatu ketentuan (*in het een objectieve recht*), dan salah kira atas wewenang sendiri (*dwaling in eigen bevoegheid*). Menurut Dian, terhadap persoalan *dwaling* penyelesaiannya bukan melalui sanksi pidana melainkan harus melalui hukum administrasi. Dian juga berpendapat bahwa tidak semua pengambil kebijakan tidak dapat dipidana atas kebijakan yang diambilnya. Pengambil kebijakan tetap dapat dipidana apabila ketika mengambil kebijakan mengandung unsur suap, ancaman, dan tipuan. Selama unsur tersebut dapat dibuktikan saat proses pengambil keputusan, pengambil kebijakan dapat dipidana<sup>12</sup>.

Masih terdapat banyak persoalan dalam rumusan unsur delik penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut. Persoalan-persoalan sebagaimana yang telah

---

<sup>12</sup> Putra, Alti M. Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah yang Tidak Dapat Dipidana, *Justisi*, Vol. 7 (2), 118-136.

diuraikan dalam pembahasan terdahulu semestinya segera ditemukan solusinya guna tercapainya pembentukan hukum pidana korupsi itu sendiri. Persoalan yang pertama-tama perlu untuk segera diatasi adalah maksud dari istilah “penyalahgunaan wewenang” dalam tindak pidana korupsi itu sendiri. Sehingga dari batasan pengertian ini akan mudah untuk menentukan ukuran, batas dan penilaian apa yang dapat digunakan terhadap suatu dugaan penyalahgunaan wewenang.

Upaya pemberantasan korupsi di Indonesia pada saat ini mengalami pergeseran. Hal ini dikarenakan politik hukum pemerintah yang dilakukan oleh penyelenggara negara cenderung melakukan penyeimbangan antara upaya pencegahan (preventif) dengan upaya penindakan (represif). Romli Atmasasmita berpendapat bahwa terdapatnya perubahan arah politik hukum terkait upaya penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi<sup>13</sup>.

Bahwa hal ini sejalan penelitian oleh Artidjo Alkostar di dalam jurnal Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya) yakni:

*“selama ini pemerintah Indonesia dalam upaya menanggulangi korupsi masih lebih banyak mempergunakan upaya-upaya penal dibandingkan dengan upaya-upaya non-penal.”*

Dapat disimpulkan bahwa pendekatan yang dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadikan tindakan represif sebagai “*primum remedium*” harus dikaji ulang. Hukum pidana harus dikembalikan kepada jalannya sebagai upaya terakhir yang harus dipergunakan dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”.

---

<sup>13</sup> Romli Atmasasmita, *Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kritis atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Dikhubungkan dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi, Hotel Mercure, Ancol Jakarta, tanggal 26 Maret 2015, hlm. 6-7.

Berangkat dari permasalahan di atas, maka Penulis bermaksud mengkaji lebih mendalam terkait mengenai restorasi hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan perspektif Hukum Pidana Administrasi yang akan dituangkan ke dalam penelitian dengan judul: “Reorientasi dan Reformasi Budaya Hukum terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Hukum Pidana Administrasi (*Administrative Penal Law*)”

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, Penulis mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah telah terdapat budaya hukum (*legal culture*) dalam implementasi pemberantasan tindak pidana korupsi oleh para aparat penegak hukum terhadap perbuatan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan?
2. Bagaimana reorientasi dan reformasi pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana berbasis pada *restorative justice*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan identifikasi masalah tersebut di atas, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mendeskripsikan dan menjelaskan budaya hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia;
2. Untuk menemukan rekonstruksi dan reformasi terhadap pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dikorelasikan dengan pembaruan hukum pidana yakni UU KUHP terbaru agar sesuai dengan landasan tujuan baik dari sisi filosofis pemberantasan tindak pidana korupsi adalah melindungi aset negara dengan menyelamatkan keuangan negara.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik untuk kepentingan teori dalam ilmu hukum maupun untuk kepentingan praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya hukum pidana dan hukum administrasi negara yaitu terkait mengenai restorasi terhadap pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum berdasarkan Hukum Pidana Administrasi.
2. Secara praktis, penelitian ini juga diperuntukan bagi institusi pembuat kebijakan dan aturan hukum yaitu Pemerintah dan Lembaga Legislatif, agar mampu merumuskan, memposisikan juga menegakkan sanksi pidana administrasi (*administrative penal law*) sesuai dengan *spirit* pemahaman yang konstruktif. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para aparat penegak hukum agar tidak terjadi *overlap* (tumpang tindih) dalam proses penanggulangan tindak pidana di antara aparat penegak hukum di Indonesia. Hukum Pidana Administratif adalah hukum *quasi-penal* (kuasi-pidana) yang memungkinkan badan administratif untuk menjatuhkan sanksi yang memiliki karakter, atau setidak-tidaknya serupa dengan hukuman pidana.<sup>14</sup> Untuk memudahkan dalam memahami pemisahannya maka perbedaan keduanya tidak boleh ditarik antara hukum pidana dan hukum pidana administrasi tetapi antara hukum pidana administrasi dan hukum administrasi lainnya.

---

<sup>14</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dan Pidana di Indonesia, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18, No. 1, Maret 2021: 45-58.



## **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian mengenai berikut adalah beberapa penelitian terdahulu dengan judul atau tema yang sama dengan penelitian yang dibuat oleh Penulis adalah

### **1. Tesis karya Bram Mohammad Yaser**

Bram Mohammad Yaser pada tahun 2018 menulis tesis yang berjudul “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi”. Tesis ini mengangkat dua permasalahan yakni: 1) Bagaimana Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi?; 2) Bagaimana Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi?

Dari permasalahan yang diangkat, tesis ini menghasilkan bahwa: 1) Bahwa pengujian penyalahgunaan wewenang melalui Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu hal yang mutlak untuk menentukan ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam hal adanya dugaan Tindak Pidana Korupsi atas penggunaan wewenang tersebut, sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, pengujian Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang dilakukan sebelum dimulainya proses pidana. 2) Kekuatan Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang merupakan suatu kekuatan pembuktian bagi penyidik untuk menduga memang telah adanya suatu perbuatan tindak pidana korupsi apabila terbukti telah ada penyalahgunaan wewenang dan berbanding terbalik apabila penyalahgunaan wewenang tersebut tidak ada, maka menjadi suatu pembelaan bagi pejabat tata usaha negara yang diduga melakukan tindak pidana korupsi tersebut dalam menjalankan kewenangannya sekalipun kerugian negara itu nyata ada, bisa saja

disebabkan oleh hal-hal teknis atau kajian yang kurang dalam apabila dalam hal konteks pengadaan barang dan jasa.

## 2. Tesis Karya Aluysius Sutikna

Aluysius Sutikna pada tahun 2018 menulis tesis yang berjudul “Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Polres Rembang”.

Tesis ini mengangkat 3 permasalahan yakni 1) Bagaimana Implementasi berlakunya UU RI Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan apakah dapat mengoptimalkan terhadap penyidikan / penanganan tindak pidana korupsi di Satreskrim Polres Rembang? 2) Kendala-kendala apa yang dihadapi oleh penyidik dalam pelaksanaan Penyidikan tindak pidana korupsi di Satreskrim Polres Rembang setelah berlakunya UURI Nomor 30 tahun 2014? 3) Bagaimana solusi terhadap kendala penyidik dalam menangani tindak pidana korupsi di Satreskrim Polres Rembang setelah berlakunya UURI Nomor 30 tahun 2014?

Dari permasalahan yang diangkat, tesis ini menghasilkan bahwa:

1). Hasil penyelidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polres Rembang terkait dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kab. Rembang ditindaklanjuti dengan pengembalian keuangan atas kekurangan volume ke Kas Daerah Kab. Rembang oleh pelaksana pekerjaan sudah mengembalikan keuangan ke Kas Daerah Kab. Rembang atas kekurangan volume tersebut. Berdasarkan Surat Telegram dari Kapolda Jateng ST / 2386 / VIII / 2016 Tanggal 19 Agustus 2016 ditekankan hal sebagai berikut “JIKA DLM PROSES LIDIK ADA PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA KE KAS NEGARA AGAR LIDIK TDK DITINGKATKAN KE TINGKAT SIDIK” karena dalam perkara ini kerugian negara sudah dikembalikan ke Kas Negara / Daerah maka perkara ini tidak ditingkatkan ke Proses Penyidikan dan penyelidikan dihentikan. 2)

Pemberian diskresi kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi welfare state yang mengesampingkan peran asas legalitas. 3) Permasalahan mengenai penyalahgunaan diskresi yang melampaui batasannya hendaknya diberikan rumusan mengenai sanksi pidana sebagai pengikatnya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.

### 3. Tesis Karya Devy Silvana Ekasari

Devy Silvana Ekasari pada tahun 2023 menulis tesis yang berjudul “Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi” . Hasil penelitian yang diperoleh adalah Pertama Pembedaan penerapan penyalahgunaan wewenang yang diatur ketentuan Pasal 3 UU PTPK terletak pada perumusan pasal tersebut yaitu mencantumkan frasa “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dan “menguntungkan dirisendiri atau orang lain atau suatu korporasi” sebagai bagian dari inti delik (*bestanddeel delict*) dalam Pasal 3 UU PTPK. Kedua Pengujian penyalahgunaan wewenang dalam norma Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memiliki pengertian adanya kesempatan hukum yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat pemerintahan (subjek norma) yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang (baik dalam keputusan, tindakan dan/atau diskresi) dalam menjalankan tugas pelayanan publik (administrasi pemerintahan) yang bertolak dari keberatan terhadap hasil pengawasan APIP berupa terdapatnya kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, untuk dapat menyelesaikan secara administratif dengan mengajukan permohonan pengujian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dari keputusan dan/atau tindakan (diskresi) yang dilakukannya tersebut pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

<b>TABEL PERBANDINGAN PENELITIAN TERDAHULU</b>			
<b>No</b>	<b>Penulis</b>	<b>Judul</b>	<b>Keunggulan Penelitian Penulis</b>
1.	Bram Mohammad Yaser	Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi	Kajian pada penelitian penulis tidak hanya fokus kepada permasalahan pengadaan barang dan jasa akan tetapi melingkupi seluruh jenis tindak pidana korupsi.
2.	Aluysius Sutikna	Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Polres Rembang	Analisa yang dikaji oleh Penulis mencakup kepada seluruh aparat penegak hukum tidak hanya kepolisian akan tetapi mencakup KPK, kejaksaan dan polri.
3.	Devy Silvana Ekasari	Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi	Kajian dari Penulis mencakup tidak hanya kepada Undang No. 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi akan tetapi mengkaji kepada peraturan khusus yang mengatur adanya kekhususan pengaturan pidana tersendiri.

## F. Kerangka Pemikiran

### 1. Alur Pikir

Lahirnya konsep bernegara tidaklah terlepas dari serangkaian upaya pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia. Sebagai makhluk sosial manusia tidak akan pernah mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri tanpa bantuan orang lain. Atas dasar upaya pemenuhan kebutuhan manusia tersebut, manusia memerlukan adanya kerjasama sama dan interaksi dengan entitas lainnya. Adanya kebutuhan dasar manusia tersebut kemudian mendorong terbentuknya sebuah institusi sosial yang dapat memberi pedoman, melakukan kontrol dan mempersatukan (intergrasi) anggota masyarakat<sup>15</sup> institusi tersebut yang kemudian dikenal dengan istilah negara.

Pada awalnya gagasan tujuan dan fungsi negara adalah seperti dikonsepsikan sebagai negara hukum liberal (*nachwachter staat*/negara sebagai penjaga malam). Namun seiring dengan perkembangan zaman dan kian kompleksnya kebutuhan manusia konsepsi negara hukum berkembang menjadi konsep negara hukum formal (*formele rechtsstaat*), negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*)<sup>16</sup>

Dalam konsep negara hukum, penyelenggaraan negara Indonesia harus berlandaskan hukum undang-undang. Salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara, yang di dalamnya membahas mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif,

---

<sup>15</sup> Malinowski sebagaimana dikutip Judistira K. Garna, *Ilmu-ilmu Sosial; Dasar, Konsep, Posisi*, Bandung: Program Pascasarjana Unpad, 1996, hlm. 55.

<sup>16</sup> Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, Jakarta: IND-Hill-Co, 1991, hlm. 73.

yaitu: (1) AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara; (2) AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat; (3) Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat; (4) Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum<sup>17</sup>.

Pengertian *good governance* dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, yang merumuskan arti *good governance* sebagai berikut: “Kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”. Sehingga, *Good governance* mengandung arti kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur dalam berbagai tingkatan pemerintahan negara yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial-budaya, politik, dan ekonomi.

Hubungan antara hukum pidana dengan hukum acara administrasi tidak hanya semata-mata terangkum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi melainkan juga terkait dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang

---

<sup>17</sup> Hamidi, J. *Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) di lingkungan peradilan administrasi Indonesia (upaya menuju clean and stable government)*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 73.

Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Secara praktik dan teoritik, dalam hukum administrasi juga memasukkan ruang lingkup hukum pidana dan hukum perdata didalamnya. Sebagai contoh di beberapa negara (sebagai contoh Inggris, Amerika, dan Belanda), penyelesaian tindak pidana juga dapat diselesaikan dengan cara administrasi, seperti terkait kasus penyuaipan dalam proyek penanaman kapas transgenic di Amerika melanggar *foreign action act* akan tetapi penegak hukum disana, yaitu *Department Of Justice* dengan *Security Action Commission* menyelesaikan masalah kerugian Negara dengan denda sebesar US 1,5 juta<sup>18</sup>

Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur (politik kesejahteraan sosial) yang ditetapkan oleh Pembukaan UUD 1945, Aspek pidana diwajibkan dalam peraturan administrasi. Untuk mengefektifkan pelaksanaan seluruh peraturan administrasi publik, dikembangkan kebijakan penegakan hukum, mengintegrasikan aspek pidana ke dalam peraturan perundang-undangan administrasi publik, membentuk hukum pidana administratif. (*administrative penal law*).<sup>19</sup>

Pentingnya peranan Hukum Administrasi dalam kehidupan bernegara, dan menyadari kenyataan dalam praktik menunjukkan pemahaman Hukum Administrasi yang relatif masih sangat kurang dikuasai dan bahkan adanya pemahaman yang keliru dalam kaitannya dengan praktik tindak pidana korupsi. Penanganan yang telah dilakukan selama ini masih dalam aspek hukum pidana, dan kurang memperhatikan dari perspektif Hukum Administrasi.

Selanjutnya, Barda Nawawi Arief mengemukakan Aspek pidana diwajibkan dalam peraturan administrasi. Untuk mengefektifkan

---

<sup>18</sup> Andi Nirwanto, Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan), Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta pada tanggal 26 Maret 2015.

<sup>19</sup> Maroni, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, Bandar Lampung: AURA, 2015, hlm.23.

pelaksanaan seluruh peraturan administrasi publik, dikembangkan kebijakan penegakan hukum, mengintegrasikan aspek pidana ke dalam peraturan perundang-undangan administrasi publik, membentuk hukum pidana administratif.

Di samping itu, pengertian dari hukum administrasi merupakan “hukum pengaturan yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*regulatory powers*) maka hukum pidana administrasi sering disebut pula “hukum pidana (mengenai) pengaturan”.<sup>20</sup>

Menurut Andi Nirwanto terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana, namun diakuinya pula ditemukan perbedaan antara Hukum Administrasi Negara (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terutama terkait dengan artian “penyalahgunaan wewenang” (Istilah dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan) dan “penyalahgunaan kewenangan” (Istilah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Berangkat dari kerangka berpikir di atas, maka dalam rangka pembangunan hukum pidana di Indonesia menjadi sangat penting untuk dikaji lebih lanjut terkait restorasi bagi aparat penegak hukum dalam pemberantasan korupsi berdasarkan Hukum Pidana Administrasi (*Administrative Penal Law*).

## 2. Kerangka Teoritis

Menurut Satjipto Rahardjo, teori sangat penting dalam bidang ilmu karena memberi kita cara untuk merangkum dan memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar

---

<sup>20</sup> *Ibid.*



dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan<sup>21</sup>.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis menggunakan berbagai teori untuk menganalisis masalah yang telah dirumuskan dalam penelitian tesis ini; teori-teori ini termasuk:

a. Teori kebijakan kriminal

Kebijakan kriminal, juga disebut politik kriminal, adalah upaya logis dan sistematis yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan<sup>22</sup>. Marc Ancel menciptakan konsep ini sebagai “*the rational organization of the control of crime by society*”<sup>23</sup>.

b. Teori sistem hukum dan sistem hukum pidana di Indonesia

Teori sistem hukum digunakan untuk membahas permasalahan mengenai hambatan-hambatan dalam upaya penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Lawrence M. Friedman membangun suatu teori sistem hukum, dimana sistem hukum meliputi :

1. Struktur hukum (*legal structure*), yaitu bagian – bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem. Misalnya kepolisian, kejaksaan, pengadilan.
2. Substansi Hukum (*legal substance*), yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum, misal putusan hakim berdasarkan Undang – undang.
3. Budaya Hukum (*legal culture*), yaitu sikap publik atau nilai – nilai komitmen moral dan kesadaran yang mendorong

---

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, 1991. Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 253.

<sup>22</sup> Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Penerbit: Alumni, Bandung, 1981, hlm. 38.

<sup>23</sup> Nawawi, Barda Arief Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Penerbit: PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 2.

bekerjanya sistem hukum, atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik Masyarakat.

Otje Salman mengatakan bahwa sistem hukum harus memiliki mekanisme pengintegrasian hukum dan bahwa pembangunan hukum harus mencakup tiga elemen di atas, yang secara ilmiah dilakukan melalui langkah-langkah strategis, mulai dari perencanaan pembuatan aturan (*Legislation Planing*)<sup>24</sup>.

Agar sistem hukum dapat berfungsi dengan baik, Parson mempunyai gagasan, yang nampaknya dapat menjadi semacam alternatif, beliau menyebut ada 4 (empat) hal yang harus diselesaikan terlebih dahulu, yaitu<sup>25</sup> pertama, masalah legitimasi sebagai dasar untuk menentukan suatu aturan. Kedua, masalah interpretasi, yang menentukan hak dan kewajiban subjek selama proses penerapan aturan tertentu. Kemudian selanjutnya yang ketiga masalah sanksi yaitu yang menentukan sanksi apa, bagaimana diterapkan, dan siapa yang menerapkannya; dan yang keempat berupa masalah yuridis yakni yang menentukan siapa yang berwenang menerapkan hukum dan golongan apa yang berhak diatur oleh sistem hukum.

c. Teori hukum Pembangunan

Dari sudut pandang sejarah, Teori Hukum Pembangunan muncul sekitar tahun tujuh puluhan, dan penggagasnya menciptakannya sebagai "konsep" pembinaan hukum yang diubah dari teori "*law as*

---

<sup>24</sup> Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2004, Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali. PT Refika Aditama, Bandung, hlm. 153 – 154.

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, 2004, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, PT Raja Grafindo dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuh puluhan lahir Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan penggagasnya sebagai sebuah "teori" melainkan "konsep" pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound "Law as a tool of social engineering" yang berkembang di Amerika Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya).Persada, Jakarta, hlm. 15.

*a tool of social engineering*" yang berkembang di Amerika Serikat. Secara teoritis, Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. dipengaruhi oleh pendekatan kebijakan Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal, pendekatan kebijakan Roscoe Pound, dan teori hukum dari Herold D. Laswell (tanpa konsep mekanisnya). Mochtar memproses semua *input* tersebut dan menyesuaikannya dengan situasi Indonesia<sup>26</sup>.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, "Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat." Karena sifat hukum pada dasarnya konservatif, hukum berfungsi untuk mempertahankan apa yang telah dicapai. Fungsi seperti itu diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil yang harus dipelihara, dilindungi, dan dilindungi. Akan tetapi, hukum tidak cukup untuk melaksanakan fungsinya dalam masyarakat yang berkembang, yang berarti masyarakat yang berkembang cepat. Selain itu, ia harus memiliki kemampuan untuk membantu dalam proses perubahan masyarakat itu. pandangan yang kolot tentang hukum yang menekankan fungsi statis hukum untuk menjaga ketertiban dan menekankan sifat konservatifnya, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan peran penting dalam proses pembaharuan."<sup>27</sup>

Mochtar Kusumaatmadja dengan lihai mengubah makna hukum dari alat menjadi pedoman pembangunan masyarakat. Konsep ini didasari oleh pemikiran bahwa dalam proses pembangunan dan pembaharuan, ketertiban dan keteraturan harus ada, bahkan ada, dan menurut norma hukum diasumsikan dapat memandu aktivitas manusia ke arah yang diinginkan oleh aktivitas manusia. proses pengembangan. Pembaharuan Oleh karena itu diperlukan cara-cara hukum yang tidak tertulis, yang harus sesuai dengan hukum yang berlaku di masyarakat. Selain itu, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai instrumen lebih luas dibandingkan hukum sebagai instrumen karena:

---

<sup>26</sup> Shidarta, Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 411.

<sup>27</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis) Penerbit Alumni, Bandung, 2002, hlm. 14.

1. Peran peraturan perundangan dalam pembaharuan hukum sangat penting di Indonesia daripada di Amerika Serikat, di mana yurisprudensi—khususnya keputusan Mahkamah Agung—dianggap lebih penting.
2. Hasil dari penerapan hukum sebagai "alat" akan sangat berbeda dengan penerapan "legisme" yang ada di Hindia Belanda, dan di Indonesia merupakan gaya yang menunjukkan penolakan masyarakat terhadap penerapan konsep seperti itu.
3. Karena "hukum" yang berlaku juga mencakup hukum internasional, maka konsep hukum sebagai alat perkembangan yang telah diterapkan sebelum konsep ini secara resmi diterima dengan maksud dasar dari suatu kebijakan.

Teori Hukum Pembangunan tersebut banyak mengundang banyak atensi, yang apabila dijabarkan aspek tersebut secara global adalah sebagai berikut: Pertama, Teori Hukum Pembangunan pada era ini merupakan teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan menilai dari beberapa aspek dimensi dan kebiasaan hukum masyarakat Indonesia. Karena nilai-nilai dimensi teori hukum pembangunan muncul, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia, maka dalam praktiknya pada dasarnya harus sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang majemuk. Kedua, secara dimensional, teori hukum pembangunan menggunakan pola hidup yang berdasarkan asas dalam kerangka keluarga Pancasila dan masyarakat Indonesia, sehingga norma, asas, lembaga, dan aturan yang terkandung dalam teori hukum pembangunan relatif berbeda. meliputi struktur (*structure*), kebudayaan (*culture*) dan materi (substansi), sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence W. Friedman<sup>28</sup>

Ketiga, dalam Teori Hukum Pembangunan juga sebagai dasar fungsi hukum yang merupakan "sarana pembaharuan masyarakat"<sup>29</sup>. (*law as a tool social*

---

<sup>28</sup> Lawrence M. Friedman, 1969, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, hlm. 16.

<sup>29</sup> Pada dasarnya, fungsi hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" (*law as a tool of social engineering*) relative masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini, namun perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut "beureucratic and social engineering" (BSE). Lihat Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam "Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII" di Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 7.

*engeneering*) dan merupakan tatanan yang sangat diperlukan bagi penerapannya di Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang<sup>30</sup>.

d. Teori hukum pidana administrasi.

Dalam bidang ilmu hukum, perpaduan antara hukum administrasi dan hukum pidana telah menghasilkan bidang hukum yang lebih khusus dikenal sebagai hukum pidana administratif. Ini adalah hukum quasi-penal, juga dikenal sebagai hukum kuasi-pidana, yang memungkinkan lembaga administratif untuk menjatuhkan sanksi yang memiliki karakteristik atau setidaknya serupa dengan hukum pidana<sup>31</sup>.

3. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka hubungan antar konsep yang diamati atau diukur melalui penelitian yang dilakukan<sup>32</sup>. Kerangka konseptual yang akan dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

a. *Restorative Justice*

Istilah “keadilan restoratif” atau sering diterjemahkan dengan restorasi sederhana merupakan suatu pendekatan penyelesaian kasus pidana yang muncul pada tahun 1960an. Berbeda dengan sistem peradilan pidana tradisional, pendekatan ini berfokus pada keterlibatan langsung pelaku, korban dan masyarakat dalam penyelesaian kasus pidana. Namun, pendekatan ini secara teoritis masih diperdebatkan. Namun, posisi ini masih dalam tahap formatif dan telah mempengaruhi kebijakan dan praktik hukum di banyak negara. Di seluruh dunia, konsep keadilan restoratif merupakan pilihan populer dalam menangani tindakan ilegal (dalam arti hukum formal), karena konsep ini menawarkan solusi yang komprehensif dan efektif.

---

<sup>30</sup> Terhadap eksistensi Hukum sebagai suatu system dapat diteliti lebih detail dan terperinci pada: Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 5 dstnya.

<sup>31</sup> Cho, Byung-Sun, 1993, “Administrative Penal Law and Its Theory in Korea and Japan: A Comparative Point of View”, *Tilburg Law Review* Volume 2 Nomor 3, hlm. 265.

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 37.

Keadilan restoratif bukan hanya sekedar keputusan tentang siapa yang menang dalam sistem pidana *adversarial* atau *adversarial*. Proses ini juga mencari peluang untuk melibatkan semua pihak yang terlibat dalam kejahatan, termasuk pelaku kejahatan, korban, pendukung kejahatan, dan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini melibatkan proses di mana semua orang yang berisiko terkena kejahatan tertentu bekerja sama untuk mencapai konteks tentang bagaimana menangani masalah setelah kejadian dan konsekuensi di masa depan.<sup>33</sup>

#### b. Budaya Hukum

Paradigma yang dihasilkan oleh interaksi antara hukum dan masyarakat dikenal sebagai perilaku atau budaya. Dalam hal ini, hukum membentuk masyarakat. Selain itu, sistem hukum tidak hanya terdiri dari kumpulan aturan atau larangan tetapi juga memiliki kemampuan untuk membantu, meningkatkan, mengatur, dan mendorong pencapaian tujuan<sup>34</sup>.

Lebih jelas lagi bahwa budaya hukum merupakan kumpulan nilai dan sikap yang berkaitan dengan hukum, terlepas dari apakah orang percaya pada hukum, menghormati pemerintah, atau menghindarinya sama sekali. Dalam istilah "budaya hukum", ide-ide, sikap, harapan, dan pendapat tentang hukum didefinisikan sebagai berikut:

1. Budaya hukum seseorang akan menentukan perilaku menerima atau menolak hukum;
2. Perbedaan budaya hukum para pelaku dapat menimbulkan interpretasi dan pemahaman terhadap norma hukum;
3. Dalam menjalankan fungsi hukum maka hukum selalu berhadapan dengan nilai-nilai atau pola perilaku yang telah mapan dalam masyarakat, sehingga dapat muncul ketidaksesuaian antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dan apa yang senyatanya (*das sein*) ada perbedaan antara *law in the book and law in action*;

---

<sup>33</sup> Umbret Mark S. dkk, *Restorative Justice in the 21st Century: A Social Movement Full of Opportunities and Pitfalls*, *Marquette Law Review*, 2009, hlm 259-263.

<sup>34</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law; An Introduction*. (New York: W.E. Norton & Company, 1984), hlm. 5.

4. Budaya hukum eksternal dan budaya hukum internal. Sehingga dalam kasus pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan melalui penegakan hukum yang terkait dalam reformasi hukum tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi tetapi juga pembaharuan struktur serta budaya hukum. Kultur atau budaya adalah nilai-nilai sikap yang mengikat sistem secara bersama atau menentukan tempat sistem itu secara bersama atau menentukan tempat dari sistem hukum itu dalam budaya masyarakat sebagai suatu keseluruhan<sup>35</sup>. Dalam kaitan dengan budaya hukum ini, Friedman selanjutnya mengartikannya sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menetapkan bagaimana hukum difungsikan, dihindari atau dipersalahkan. Tanpa budaya hukum, sistem itu sendiri tidak akan berdaya<sup>36</sup>.

Menurut Friedman budaya hukum diterjemahkan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan lembaganya, baik secara positif, maupun negatif. Jika masyarakat mempunyai nilai-nilai yang positif, maka hukum akan diterima dengan baik, sebaliknya jika negatif, masyarakat akan menentang dan menjauhi hukum dan bahkan menganggap hukum tidak ada. Membentuk undang-undang memang merupakan budaya hukum, tetapi mengandalkan undang-undang untuk membangun budaya hukum yang berkarakter tunduk, patuh dan terikat pada norma hukum adalah jalan pikiran yang setengah sesat. Budaya hukum bukanlah hukum. Budaya hukum secara konseptual adalah soal-soal yang ada di luar hukum<sup>37</sup>.

Mochtar Kusumaatmadja berpandangan berdasarkan sistem hukum itu terdiri dari; Kaidah dan Asas, proses perwujudan prinsip-prinsip dalam kenyataan, serta Lembaga hukum.

### 3. Metode Penelitian

Metode penelitian dengan maksud dalam memahami objek yang menjadi tujuan dalam penerapan yang akan diteliti dalam ilmu tersebut. Dalam

---

<sup>35</sup> Arief Sidharta B, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 75.

<sup>36</sup> Lawrence M. Friedman, Teori dan Filsafat hukum: Telaah kritis atas Teori-Teori Hukum (susunann I), judul asli "Legal Theory", penerjemah: Mohammad Arifin, Cetakan kedua, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada 1993), hlm. 8.

<sup>37</sup> Mardjono Reksodiputro, "Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi," hlm. 81.

pengertiannya yang luas, metode penelitian merupakan cara dan prosedur yang sistematis dan terorganisir untuk menyelidiki suatu masalah tertentu dengan maksud mendapatkan informasi untuk digunakan sebagai solusi atas masalah tersebut.<sup>38</sup> Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dalam rangka membahas persoalan terkait rekonstruksi kebijakan penal aparat penegak hukum dalam pemberantasan korupsi berdasarkan hukum pidana administrasi, maka Penulis telah menggunakan rangkaian metode penelitian sebagai berikut:

#### 1. Sifat Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitik adalah suatu metode yang mempelajari permasalahan masyarakat dan metode tindakan yang diterapkan dalam masyarakat, serta situasi tertentu, termasuk hubungan manusia, tindakan, sikap, sudut pandang dan proses yang sedang berlangsung, dan dampak dari fenomena tersebut. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk menciptakan gambaran atau gambaran yang sistematis, obyektif dan akurat mengenai fakta, ciri-ciri dan hubungan fenomena yang diteliti.

Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka penulis telah menggambarkan berbagai permasalahan terkait kebijakan pemberantasan korupsi di Indonesia, termasuk permasalahan tentang proses penegakan hukum pemberantasan korupsi yang berbenturan dengan beberapa tindak pidana sektoral yang secara prinsip masuk pada kategori hukum pidana administrasi. Setelah dilakukan deskripsi permasalahan tersebut, pada akhirnya penulis telah menggambarkan suatu konsep tentang restorasi atas kebijakan penal pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum berdasarkan Hukum Pidana Administrasi sebagai temuan penelitian penulis

#### 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan

---

<sup>38</sup> Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Malang: Setara Press, 2015, hlm.160.



pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>39</sup> yaitu berbagai materi kepustakaan maupun materi penunjang lainnya yang berkaitan dengan kebijakan pemberantasan korupsi di Indonesia. Prinsip- prinsip atau doktrin-doktrin ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang- undangan maupun literatur. Menurut PM Baksh<sup>40</sup> pendekatan konseptual dilakukan dengan tujuan “*finding out what the law is in others countries, and considering wether it can be adapted, with or without modification lead to law reforms or development of law*”. Metode pendekatan ini digunakan untuk memformulasikan karakteristik dari sanksi pidana administrasi (*administrative penal law*) yang membedakannya dengan sanksi pidana didalam KUHP maupun diluar KUHP sebagai tindak pidana umum

### 3. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*) dengan tipologi penelitian hukum normatif dan penelitian empiris. Menurut Philipus M. Hadjon<sup>41</sup>, penelitian hukum normatif adalah “*penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan*”. Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum normatif karena untuk menghasilkan konsep atau penemuan baru tentang restorasi atas pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh para penegak hukum berdasarkan Hukum Pidana Administrasi.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Digunakan dengan mengumpulkan data-data penelitian oleh penulis, dengan teknik pengumpulan data yakni Studi dokumen, yaitu melakukan penelitian terhadap beberapa informasi ataupun data sekunder yang di gunakan sebagai teori dan mendapatkan informasi dalam bentuk resmi dan data yang diteliti, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan maupun doktrin-doktrin. Tujuan dan kegunaan studi dokumen pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan karena dapat diketahui apa yang telah dilakukan oleh

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Interpratama Offset, 2005, hlm.93.

<sup>40</sup> PM Bakshi, *Legal Research and Law Reform*, dalam SK Verma and M.Afzal Wani, *Legal Research and Methodology*, Indian Law Institute, New Delhi, 2001, hlm. 111.

<sup>41</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 3.

peneliti-peneliti sebelumnya, sehingga dengan informasi yang akurat dapat digunakan metode serta dikumpulkan data yang diperlukan.<sup>42</sup>

#### 5. Analitis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang diterapkan, maka informasi yang diperoleh data penelitian ini dianalisa secara saksama dengan perbandingan hukum dan penelitian, yaitu mengkualifikasikan dan mengklasifikasikan masalah-masalah secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif dengan tidak menggunakan rumus-rumus matematis dan angka-angka statistik. Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, penulis menganalisis permasalahan dengan cara melakukan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah. Penggunaan metode interpretasi ini bertujuan untuk menafsirkan hukum, apakah terhadap bahan hukum tersebut khususnya bahan hukum primer terdapat kekosongan norma hukum, antinomi norma hukum dan norma hukum yang kabur.<sup>43</sup>

Adapun bahan hukum *primer* berupa perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.
2. UU Nomor : 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
3. UU Nomor : 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);
4. UU Nomor : 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (konvensi PBB Anti Korupsi, 2003);
5. UU Nomor : 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
6. PP Nomor : 65 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara;
7. PP Nomor : 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
8. PP Nomor : 71 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

---

<sup>42</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2003, hlm.35.

<sup>43</sup> Salim HS dan Erlies, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013, hlm.19.

9. TAP MPR Nomor : XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
10. TAP MPR Nomor : VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
11. Keputusan Presiden Nomor : 11 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
12. Instruksi Presiden Nomor : 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
13. Instruksi Presiden Nomor : 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi.
14. Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012.
15. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2013 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2013.
16. Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK) Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014;
17. Petunjuk Pelaksanaan Bersama Jaksa Agung RI dan Kepala BPKP Nomor : Juklak-001/JA/2/1989 Nomor KEP-145/K/1989 tentang Upaya Memantapkan Kerja Sama Kejaksaan dan BPKP dalam Penanganan Kasus yang Berindikasi Korupsi
18. Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : KEP-102/JA/05/2000 tentang Pembentukan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ;
19. Surat Edaran Nomor : SE-007/A/JA/11/2004 Tanggal 26 Nopember 2004 Tentang Percepatan Proses Penanganan Perkara-Perkara Korupsi se-Indonesia;
20. Keputusan Bersama Ketua KPK dan Jaksa Agung RI Nomor : KEP-1 11212005 Nomor KEP-IAIJ.A11212005 Tentang Kerja sama Antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Kejaksaan Republik Indonesia dalam rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
21. Keputusan Menko Polhukam Nomor: Kep-54/Menko/Polhu- kam/12/2004 tanggal 17 Desember 2004 dan telah beberapa kali diperbaharui. Terakhir dengan Keputusan Menko Polhukam Nomor: Kep-05/Menko/Polhukam/01/2009 tanggal

19 Januari 2009 tentang susunan keanggotaan tim terpadu pencari terpidana dan tersangka perkara tindak pidana korupsi atau yang dikenal dengan Tim Pemburu Koruptor.

Buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum adalah contoh bahan sekunder dari publikasi tentang hukum yang tidak merupakan dokumen resmi.

## **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

### **BAB I**

#### **Pendahuluan**

Bab ini menjelaskan latar belakang, pendahuluan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, pemikiran, metode penelitian, orisinalitas penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II**

#### **Kajian Pustaka Tentang Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Dan Hukum Pidana Administrasi**

Dalam bab ini dijelaskan beberapa teori hukum yang menjadi bahan dasar analisis permasalahan yang diteliti, yaitu teori kebijakan pidana, teori sistem hukum dan sistem peradilan pidana, teori hukum perkembangan, teori hukum pidana administrasi dan teori hukum pidana kejahatan korupsi, serta teori hukum progresif.

### **BAB III**

#### **Budaya Hukum Pelaksanaan Pemberantasan Korupsi Di Indonesia**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pelaksanaan penanganan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dengan menggunakan UU Tipikor terhadap tindak pidana yang diatur dalam undang-undang lainnya.

#### BAB IV

##### Analisis Mengenai Restorasi Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Hukum Pidana Administrasi

Dalam bab ini akan membahas permasalahan yang telah diidentifikasi yaitu Kebijakan pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh penegak hukum berdasarkan Hukum Pidana Administrasi (*Administrative Penal Law*);

Restorasi terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum berdasarkan Hukum Pidana Administrasi (*Administrative Penal Law*).

#### BAB V

##### Penutup

Bab ini merupakan penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran dari peneliti.

