

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sama halnya dengan negara-negara lain yang berdaulat, Indonesia tentu memakai senjata absolut yang sering kita sebut dengan “hukum” untuk mempertahankan eksistensinya. Sebagai negara hukum, Indonesia menjunjung tinggi supremasi hukum dalam pengakkan kebenaran dan keadilan. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Oleh sebab itu, penyelenggaraan Negara Indonesia bukanlah berdasarkan kekuasaan, kepentingan politik, maupun ekonomi melainkan berdasarkan hukum dan sudah sepatutnya seluruh lapisan masyarakat tunduk pada hukum. Tak hanya mengatur pola kehidupan masyarakat di waktu sekarang melainkan di waktu yang akan datang (*ius constituendum*) dengan segala bentuk dinamikanya.

Konsepsi negara hukum atau *rule of law* atau yang dikenal dengan istilah nomokrasi memusatkan penyelenggaraan negara didasari oleh kadaulatan hukum. Para yuris positivis mendoktrinkan *rechtstaat* (Negara Hukum) adalah “Negara yang menata seluruh kehidupan di dalamnya berdasarkan atas aturan-aturan hidup yang telah dipositifkan secara formal sebagai undang-undang, yang oleh sebab itu telah berkepastian sebagai satu-satunya hukum yang berlaku disuatu wilayah negeri.”² Berkaca pada pernyataan tersebut, setiap

¹ Yang menjadi dasar yuridis bagi negara Indonesia sebagai negara hukum tertera pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945 (amandemen ketiga), yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”, Konsep negara hukum megarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak asasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan.

² Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika masalahnya, Elsam, Jakarta, 2002, hal. 474.

tindakan warga negara dilindungi dan diawasi oleh hukum yang berlaku, dalam hal ini ialah konstitusi atau hukum tertulis. Dengan demikian, setiap tindakan yang melanggar hukum memiliki konsekuensi tersendiri dan sebaliknya setiap tindakan yang sejalan dengan hukum mampu menjamin hak-hak warga negaranya. Dalam perspektifnya, Aristoteles memaknai negara hukum dalam perumusannya terikat pada “*Polis*”, sehingga negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin kepada warga negaranya.³

Konsepsi tersebut tentu dilakukan secara dua arah. Apabila masyarakat sadar akan peran dan tanggung jawabnya untuk berperilaku sejalan dengan hukum yang berlaku tentu perlindungan dan jaminan hak setiap warga negara bukanlah angan-angan saja. Sebaliknya, perilaku yang bertolak belakang dengan hukum penyelewengan terhadap hukum akan mengganggu stabilitas negara dan ketertiban kehidupan masyarakat. Penyelewengan ataupun pelanggaran yang dilakukan tak hanya dipandang sebagai bentuk pemberontakan kepada negara melainkan juga dianggap sebagai bentuk kejahatan. Kejahatan dalam kehidupan masyarakat merupakan salah satu fenomena sosial yang akan selalu ada apabila masyarakat belum sadar akan tanggung jawabnya pada negara. Oleh karena itu, karakter hukum yang mengikat dan memaksa menjadi salah satu upaya dalam menekan angka pelanggaran dan kejahatan yang terjadi.

Mengacu pada data statistik kriminal Tahun 2021 (diadopsi dari data registrasi Polri), angka kejahatan atau tindak kriminalitas tahun 2018 s.d. 2020 cenderung menurun dimana semula sebanyak 294.281 kejadian pada tahun

³ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat studi HTN UI, Sinar Bakti, Jakarta, 1985, cet. Ke. 6, hal. 153.

2018 menjadi 247.218 kejadian pada tahun 2020⁴ termasuk di dalamnya tindak korupsi. Namun, nampaknya terdapat kabar baik yang menyatakan peningkatan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) global sebanyak satu poin dari tahun kemarin yakni 37 menjadi 38. Sehingga menurut Transparency Internasional Indonesia, posisi Indonesia ada di peringkat 96 dari 180 negara⁵. Walaupun indeks persepsi korupsi Indonesia mengalami penurunan, namun memberantak segala bentuk tindak korupsi masih menjadi pekerjaan yang berat. Tata kelola negara dan pengakkan hukum baik secara administrasi maupun pidana tentu menjadi upaya utama dalam menekan angka tindak korupsi.

Jika dikaitkan dengan hukum administrasi, tindak korupsi dalam praktiknya menempati posisi yang dominan dalam upaya penanganannya. Sebagai pihak yang berwenang, pemerintah ataupun pejabat tata usaha negara (TUN) pada hakekatnya menjadi aktor utama dalam menegakkan hukum secara administrasi dan menjadi tolak ukur pertama untuk mengambil upaya hukum selanjutnya. Hukum administrasi sangat erat kaitannya dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang tentu bertujuan melindungi hak-hak setiap warga negara dan menjamin kepastian hukum itu sendiri. Oleh karena itu, kewenangan ataupun kekuasaan yang diperoleh oleh pemerintah ataupun pejabat TUN pun dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴ Badan Pusat Statistik, *Statistik Kriminal 2021*, Nomor 04300.211 (Desember, 2021), diakses melalui <https://www.bps.go.id/publication/2021/12/15/8d1bc84d2055e99feed39986/statistik-kriminal-2021.html> pada 8 Maret 2021

⁵ Eko Ari Wibowo, Tempo.co: *Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2021 Peringkat 96 dari 180 Negara*, diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1553924/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2021-peringkat-96-dari-180-negara> pada 8 Maret 2021

Perilaku korupsi yang dilakukan sebagian besar pemerintah dan pejabat publik di Indonesia selalu menjadi polemik dari periode ke periode selanjutnya. Pasalnya, tindak korupsi bisa ditemui dari berbagai level baik di level pemerintahan pusat maupun level pemerintahan daerah sampai kepada tingkat Desa atau Kelurahan. Fenomena ini pada akhirnya telah menjadi suatu *culture* di Indonesia, bahwa praktik korupsi menjadi sesuatu yang bersifat turun-temurun. Padahal, KPK telah tegas menyatakan bahwa korupsi adalah bagian dari *extraordinary crime* yang memiliki dampak luar biasa bagi masyarakat. Kategori kejahatan luar biasa tentu ditanggulangi dengan ekstra melihat perilaku koruptif mengacaukan sistem, organisasi dan tujuan. Karena merugikan masyarakat banyak, penanganannya pun harus dilakuak secara “*extra ordinary treatment*” yang berdasarkan serta fakta dan bukti yang valid.

Dalam kasus Tindak Pidana Korupsi delik menyalahgunakan kewenangan terdapat di dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyebutkan sebagai berikut:

“Penyelenggara Negara adalah *Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”.

Dalam tindak pidana korupsi delik menyalahgunakan kewenangan terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (UU PTPK) yang menyebutkan:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)”.

Penyalahgunaan kewenangan dalam konteks tindak pidana korupsi menjadi *species delict* unsur yang melawan hukum sebagai *genus delict* selalu berkaitan dengan pejabat publik (jabatan), bukan dalam pemahaman dan kaitan dengan jabatan struktur dalam ranah keperdataan, untuk bertujuan melancarkan suatu kegiatan akan tetapi ujung tombak dari tindak pidana korupsi tersebut adalah adanya penyalahgunaan wewenang/kewenangan.

Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang yang dikembangkan dari perspektif Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya dengan “*detournement de pouvoir*” dengan “*Freiss Ermessen*”, dimana penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diinterpretasikan dalam 3 (tiga) bentuk, diantaranya; (1) Penyalahgunaan wewenang dengan melakukan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan umum dengan motif mencapai kepentingan pribadi atau kelompok tertentu; (2) Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang menyimpang dari ketentuan perundang-undangan ataupun peraturan- peraturan yang berlaku walaupun tujuannya memang benar untuk mewujudkan kepentingan umum; dan (3) Penyalahgunaan wewenang dengan menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Penelitian bermula dari *conflict norm* setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), tepatnya dalam Pasal 17 hingga Pasal 21 yang mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan serta pemberian kewenangan kepada Aparat Pengawas Intern Pemerintahan (APIP) dan Peradilan Tata Usaha Negara untuk melakukan pengawasan dan pengujian ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.⁶ Sebelumnya ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi⁷ Jo Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi⁸, di mana salah satu unsurnya mengatur Tindak Pidana Korupsi karena menyalahgunakan kewenangan, dalam hal memeriksa permasalahan tersebut diberikan kewenangan pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Kompetensi Absolute.

Merujuk ketentuan UUAP tersebut, timbul gejala pro dan kontra di kalangan para pakar hukum, khususnya pakar Hukum Pidana dan pakar Hukum Administrasi Negara dengan diberlakukannya ketentuan yang dimaksud dan

⁶ UU Administrasi Pemerintahan diundangkan tanggal 17 Oktober 2014 (LNRI Tahun 2014 Nomor 292, TLNRI Nomor 5601)

⁷ UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diundangkan tanggal 16 agustus 1999 (LNRI Tahun 1999 Nomor 140, TLNRI Nomor 38740. Sedangkan UU Nomor 20 Tahun 2001 diundangkan tanggal 21 November 2001 (LNRI Tahun 2001 Nomor 134, TLNRI Nomor 4150).

⁸ UU Pengadilan Tipikor diundangkan tanggal 29 Oktober 2009 (LNRI Tahun 2009 Nomor 155, TLNRI Nomor 5074).

pengaruh terhadap kewenangan peradilan Tipikor. Menurut Guntur Hamzah,⁹ yang menyatakan keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan akan memperkuat dan menambah daya dobrak upaya pemberantasan korupsi karena dengan adanya APIP, dalam hal penyalahgunaan wewenang dapat dideteksi sejak dini sebagai upaya pencegahan (preventif).

Sebagai langkah awal dalam menanggulangi tindak korupsi, peradilan secara administrasi menjadi tolak ukur untuk ke tahap berikutnya. Melalui penegakkan hukum administrasi, penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan berjalan tertib dan sesuai dengan ketentuan. Dengan demikian, adanya mal-administrasi pemerintahan akan berdampak pada proses penyelesaian berikutnya, akibatnya sulit untuk mengambil upaya hukum yang tepat. Hal ini sejalan dengan pernyataan Krisnan Harahap bahwa Mahkamah Agung menegaskan kehadiran Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi salah satu upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal yang sama diungkapkan Presiden Jokowi dalam instruksinya kepada Jaksa Agung dan Kapolri untuk terlebih dahulu menyelesaikan proses administrasi pemerintahan sebelum penyidikan atas laporan pengaduan masyarakat.

Penyelenggaran sebuah fungsi pemerintahan tersebut tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan sebuah birokrasi pemerintahan yang berjalan dengan aturan prosedur yang ketat.¹⁰ Sistem birokrasi yang berpondasi pada aturan dan prosedur yang ketat menjadi poros pengelolaan sumber daya negara baik sumber daya alam, sumber finansial dan ekonomi, sumber politik,

⁹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lr5514fdcf7f91b/uu-administrasi-pemerintahan-trigger-berantas-korupsi>, diakses tanggal 6 Mei 2021.

¹⁰ Sulchan Yasyi, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Amanah, Surabaya, 1997, hlm. 75.

sumber sosial dan budaya dan lain-lain. Dan karena itu sangat mustahil jika pelayanan umum tanpa adanya keberadaan birokrasi, namun dalam birokrasi dapat menjadi sumber kekecewaan pada masyarakat dikarenakan banyaknya indikasi penyalahgunaan wewenang, korupsi dan pungli. Jika dikelola dengan orang-orang yang tidak bertanggung jawab, birokrasi dapat menindas hak-hak warga negara, oleh karena itu harus sesuai dengan dengan proporsi yang sesuai merupakan sikap yang arif dan bijaksana.¹¹

Sikap sebagai keadaan yang sebenarnya memperluas ketidakpercayaan warga masyarakat akan pentingnya keberadaan masalah birokrasi yang sesungguhnya harus dibenahi dalam birokrasi yang melayani masyarakat dengan baik. Penyalahgunaan jabatan dan korupsi adalah merupakan musuh masyarakat yang sering dilakukan sehubungan dengan birokrasi. Bahwa semua birokrasi tidak berjalan dengan efektif dan efisien terhadap hal korupsi, penyalahgunaan jabatan dan korupsi merupakan penyakit yang mengakar dalam hal administratif serta dapat diberantas dengan niat komitmen untuk menanggulangi, layana administratif yang berbelit-belit merupakan penyakit administratif. Dan untuk mengatasi atau menyembuhkannya dengan memahami struktur tubuh birokrasi yang rentan terhadap penyakit-penyakit tersebut.¹²

Acapkali dalam penanganan kasus-kasus korupsi, seringkali muncul ungkapan seperti “kriminalisasi jabatan atau kebajikan, kriminalisasi tindakan diskresi, atau kriminalisasi tindakan bisnis”. Ungkapan-ungkapan seperti itu

¹¹ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 289.

¹² *Ibid.*, hlm. 290.

mengemukakan dalam berbagai wacana (*discourse*) publik karena disebabkan adanya “*salah pasang*” atau penerapan norma hukum yang kurang tepat dalam penyelesaian perkara-perkara korupsi. Salah satu contoh, seringkali Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan hanya menggunakan *an sich* perspektif hukum pidana, meletakkan unsur “melawan hukum” dan unsur “menyalahgunakan wewenang” yang digandengkan dengan unsur “kerugian negara/perekonomian negara” tanpa mempertimbangkan norma hukum administrasi yang menjadi pedoman atau patokan dasar tindakan seorang pejabat/pegawai pemerintahan melakukan aktivitasnya. Ataupun unsur “kerugian keuangan negara/perekonomian negara” oleh JPU dijadikan sebagai dasar sangkaan atau mendakwa pejabat aparatur sipil negara tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran. Padahal korupsi sendiri merupakan tindak pidana (delik) formil yang menitikberatkan pada perbuatan atau pelanggaran,¹³ dan bukan pada akibat perbuatannya, yakni unsur “Kerugian keuangan negara/perekonomian negara”. Pola pikir penegakan hukum seperti itu merupakan cara berpikir yang terbalik, sebab yang harus didudukkan terlebih dahulu sebagai dugaan awal ialah bentuk pelanggaran, baik itu unsur “melawan hukum” atau “menyalahgunakan kewenangan”.

Selain itu juga, sering JPU dalam dakwaannya memaknai perbuatan melawan hukum dalam kasus korupsi sekedar perbuatan pejabat/pegawai negeri yang melanggar Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan tanpa menjelaskan lebih spesifik bentuk perbuatan melawan hukumnya,

¹³ Dalam Undang-Undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Penjelasan umum paragraf kelima Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 4150.

apakah seorang pejabat pemerintahan melampaui wewenang (*beyond authority*) atau telah menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), ataupun melakukan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*)? Padahal ketiganya dalam perspektif hukum administrasi memiliki batu uji (parameter) yang berbeda.

Secara teoritik, pendapat general para pakar hukum (*communis opinio doctorum*) memaknai tindakan melampaui wewenang (*beyond authority*) pada hakikatnya adalah berwenang (*onbevoegd*) di ukur dengan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Adapun menyalahgunakan kewenangan (*detournement de pouvoir*) di ukur dengan asas spesialisitas (*specialiteitbeginsel*), sedangkan tindakan sewenang-wenang (*willekeur/arbitrary*) di ukur dengan asas rasionalitas (*redelijkheid*). Di samping itu juga, ketiga konsep *a quo* merupakan *species* dari perbuatan melawan hukum sebagai *genus*-nya. Hubungan *genus* dengan *species* dapat diilustrasikan bahwa jika unsur melawan hukum (*genus*) terbukti, belum tentu atau tidak secara *mutatis mutandis* unsur penyalahgunaan wewenang atau melampaui wewenang atau tindakan sewenang-wenang (*species*) terbukti. Tetapi sebaliknya, unsur penyalahgunaan wewenang/melampaui wewenang/tindakan sewenang-wenang terbukti unsur melawan hukum maka tidak perlu dibuktikan karena terbukti dengan sendirinya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, tampak bahwa memang tidak dapat dipungkiri dalam sebuah penyelesaian perkara korupsi, akan ditemui titik persinggungan atau pertautan (*aanknopingspunten*) antar bidang hukum,

paling tindak *in casu* antara hukum administrasi dengan hukum pidana.

Berkenaan dengan itu, Ridwan menulis sebagai berikut:

“Ketika pejabat melaksanakan tugas dan wewenangnya, ia tunduk pada norma-norma hukum administrasi, dan ketika pejabat yang bersangkutan melakukan korupsi, ia melanggar norma-norma hukum pidana, di samping ia juga melanggar norma perilaku (*gedragnorm*) hukum administrasi, dalam hal ini, ada persinggungan atau ada titik pertautan (*aanknopingspunten*) dnorma-norma hukum pidana dan norma hukum administrasi”.¹⁴

Dari berbagai penjelasan tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji/menelaah persinggungan kedua bidang hukum *a quo* dengan menggunakan pandangan hukum administrasi dalam menyelesaikan perkara korupsi bagi pejabat pemerintah yang menyalahgunakan kewenangan. Mengacu pada uraian-uraian diatas penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian dengan judul, **“TINDAK PIDANA KORUPSI PENYALAHGUNAKAN KEWENANGAN OLEH PEJABAT PEMERINTAH DALAM KAITAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN”**.

B. Perumusan Masalah

Bahwa berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan beberapa pokok masalah yang akan menjadi pokok bahasan dan membatasi pembahasan agar tetap pada inti pembahasan dan menghindari pembahasan yang *out of topic*. Adapun pokok-pokok masalah dimaksud sebagai berikut:

1. Bagaimana mengukur tindakan pejabat yang penyalahgunaan wewenang jabatan dapat dikualifikasikan sebagai tindakan pidana korupsi berdasarkan pandangan hukum administrasi?

¹⁴ Ridwan, *Op, Cit*, hlm. 6.

2. Bagaimana kebijakan kriminal dalam pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan perspektif Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan?

C. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini, telah dirumuskan ke dalam 2 (dua) kategori, diantaranya adalah:

1. Manfaat Teoritis

- 1) Penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan masukan yang bisa dipertimbangkan dalam menerapkan konsepsi hukum administrasi untuk menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi;
- 2) Penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai komponen perbandingan studi hukum di bidang tindak pidana korupsi dalam kaitannya dengan Hukum Administrasi Negara, sehingga mampu memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

- 1) Sebagai bentuk kajian dan pendalaman penulis dalam penelusuran bidang hukum pidana yang dikaji dan Hukum Administrasi Negara, yakni tindak pidana korupsi berupa penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat publik ataupun aparatur pemerintahan;
- 2) Penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan pengertian dan pemahaman bagi para penegak hukum dalam mempertimbangkan setiap tindak pidana korupsi mengacu pada ketentuan perundang-undangan dan penanganan kasus korupsi di Indonesia dengan

treatment yang tepat agar terciptanya stabilitas nasional dan mampu bekerja optimal berpedoman pada prinsip penegakan hukum yang berlaku;

- 3) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sebuah pengertian dan pemahaman bagi Pejabat Publik atau aparatur pemerintahan dalam melaksanakan setiap tugas dan fungsinya selaras dengan kewenangan yang telah diatur dalam ketentuan dan pertauran yang berlaku. Sehingga penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana korupsi pun dapat dicegah; dan
- 4) Hasil penelitian ini diharapkan memberikan garis besar dan informasi jelas kepada masyarakat tentang apa saja kewenangan badan atau aparatur pemerintahan dalam melakukan fungsi dan tugasnya di dalam pemerintahan. Sehingga pengetahuan masyarakat bersifat komperhensif dan berani untuk melaporkan apabila terjadi tindak pidana korupsi termasuk penyalahgunaan kewenangan pejabat publik.

D. Landasan Teori atau Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori adalah kemampuan seorang peneliti dalam mengaplikasikan pola berpikirnya dalam menyusun secara sistematis teori-teori yang mendukung permasalahan penelitian. Teori berguna menjadi titik tolak atau landasan berfikir dalam memecahkan atau landasan berfikir dalam memecahkan atau penyelesaian masalah. Fungsi teori sendiri adalah untuk menerangkan, meramalkan, memprediksi, dan menemukan

keterpautan fakta-fakta yang ada secara sistematis.¹⁵ Kerangka teoritis dalam penulisan tesis ini mempunyai 4 (empat) ciri yaitu teori hukum berdasarkan pembedaan khusus dalam upaya menginventarisasi pokok-pokok pembahasan pada penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

a. Teori Kewenangan

Wewenang atau kewenangan diartikan sebagai kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak atau kekuasaan Pejabat Publik agar mematuhi hukum dalam melaksanakan kewajibannya sebagai pejabat publik. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menurut Pasal 1 angka (5) dan (6) membedakan antara wewenang dan kewenangan, sebagai berikut:

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan pemerintah yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Wewenang dikategorikan ke dalam konsep hukum publik yang memuat 3 (tiga) komponen dasar yaitu, pengaruh, dasar hukum dan konformitas. Komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang untuk mengendalikan perilaku subjek hukum tersebut. Komponen yang dimaksud agar pejabat publik tidak menggunakan wewenangnya di luar tujuan yang diatur oleh perundang-undangan. Komponen dasar hukum wewenang dapat ditunjuk sebagai dasar hukumnya, komponen ini bertujuan agar setiap tindakan pemerintah atau pejabat negara harus mempunyai dasar hukum

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press, Jakarta 1986), Hlm. 124.

dalam hal bertindak. Komponen konformitas mempunyai makna agar adanya standart wewenang atau standar umum serta standar khusus.¹⁶

Sebagaimana dalam asas legalitas pilar utama penegakan hukum (*legalitiesbegiselen*) sebagai dasar prinsip tersebut wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, dalam hukum administrasi ada dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yang pertama adalah “atribusi” dan kedua “delegasi atau mandat”.¹⁷ Atribusi adalah merupakan wewenang untuk membuat keputusan sesuai dengan ketentuan dalam hukum tata negara yang bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi merupakan bentuk wewenang yang tertentu untuk dapat menentukan yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat, sebagai berikut:

1. Atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintah dalam hal pertanggungjawaban secara yuridis oleh si penerima wewenang dan melakukan mandat atau delegasi pemberian wewenang pada delegatoris.¹⁸
2. Delegasi adalah merupakan pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya, delegasi adalah pekerjaan yang didelegasikan sebagian atau seluruh wewenang kepada penerima delegasi. Oleh karena itu jika ada terjadi penyalahgunaan wewenang

¹⁶ Philipus, *Tentang Wewenang*, Jurnal, Tahun XII, September s/d Desember, Tahun 1997, hlm.1.

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 94.

¹⁸ Prajudi Atmosudirdjo yang berjudul, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Indonesia, tahun 1966, halaman 78.

oleh penerima delegasi maka yang sepenuhnya bertanggung jawab adalah penerima delegasi tersebut.

3. Pertanggungjawaban mandat bersumber dari wewenang karena wewenang berada pada pemberi wewenang (mandas) tersebut dan penerima wewenang dilimpahkan wewenang yang bertindak untuk dan atas namanya sendiri. Di dalam mandat tidak terjadi sebuah penyerahan wewenang pemberi wewenang tetap dapat bertindak sendiri atas namanya.¹⁹

Terciptanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah memberikan secara dasar tentang atribusi, delegasi dan mandat yang secara tegas di dalam Pasal 1 angka 22, 23 dan 24, yaitu:

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang”.

“Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”.

“Mandat adalah pelimpahan Wewenang dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.

b. Teori Kepastian Hukum

Mengenai kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari cita-cita hukum itu sendiri, kepastian hukum adalah salah satu nilai dasar yang

¹⁹ Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXX No. 353 April 2015, hlm. 22.

memberikan cita-cita hukum tersebut. Menurut Gustav Redbruch bahwa cita hukum tersebut ditopang menjadi 3 (tiga) nilai dasar, yaitu keadilan (*grundweten*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*), ketiga hal tersebut merupakan tujuan dari hukum.²⁰ Menurut Gustav Redbruch yang dikutip oleh Theo Huijbers memberikan penjelasan bahwa kepastian hukum adalah satu diantara tiga aspek yang sangat diperlukan di samping keadilan dan tujuan keadilan finalitas untuk sampai pada pengertian hukum yang memenuhi, sudut pandang kepastian hukum dan legalitas menjamin bahwa hukum berfungsi sebagai aturan yang mutlak harus ditaati.²¹

Menurut pandangan Tatat Wijayanta kepastian hukum dapat diartikan atau dimaknai seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Pengertian kepastian diadalah kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum yang terdapat di dalam masyarakat agar tidak menimbulkan salah tafsir.²²

Menurut Peter Mahmud Marzuki memberikan penjelasan mengenai kepastian hukum, mengandung dua pengertian pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu untuk mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, adalah keamندان hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah dengan adanya aturan yang bersifat

²⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 292.

²¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 163.

²² Tata wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatn Dalam Kaitannta Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/291/285>, (dilihat pada tanggal 7 Mei 2021, pukul 13.50 WIB).

umum untuk dapat mengetahui apa saja tindakan yang boleh dilakukan oleh negara terhadap individu.²³ Menurut Jan Michiel Oto yang dikutip oleh Sidharta mendefinisikan kepastian hukum dalam situasi tertentu, sebagai berikut:

1. Adanya aturan-aturan hukum yang secara jelas/jernih agar mudah diperoleh atau diterbitkan dan diakui oleh kekuasaan;
2. Pemerintah atau instansi-instansi yang menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan taat kepada hukum tersebut;
3. Warga menyesuaikan secara prinsipil perilakunya terhadap aturan hukum tersebut;
4. Hakim dalam peradilan yang mandiri dan tidak berpihak dan secara konsisten menerapkan aturan-aturan hukum tersebut untuk menyelesaikan sengketa hukum;
5. Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.²⁴

Menurut Soerjono Soekanto berpandangan wujud ari kepastian hukum merupakan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku secara umum di seluruh wilayah negara, peraturan tersebut berlaku untuk umum tetapi bagi golongan tertentu, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat dan berlaku didaerahnya saja.²⁵ Menurut Van Apaledoorn teori kepastian hukum adalah dapat ditentukan hukum apa yang berlaku terhadap masalah-masalah konkret, dalam penyelesaian sengketa tersebut para pihak yang berperkara dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apa yang dapat dipergunakan. Kemudian kepastian hukum berarti

²³ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 137.

²⁴ Shidarta, *Op, Cit*, hlm. 85.

²⁵ Soerjo Soekanto, *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta Universitas Indonesia Press, Tahun 2006, halaman 155.

perlindungan hukum tersebut, terdapat 2 (dua) pengertian teori kepastian hukum yaitu:²⁶

1. Aturan yang bersifat umum untuk mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
2. Adanya berupa keamanan bagi individu dari kesewenangan pemerintah, adanya kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal yang terdapat di dalam undang-undang melainkan konsistensi dalam pelaksanaan putusan hakim untuk kasus yang telah diputus.

Menurut Soedikno Mertokusumo arti penting dari kepastian hukum adalah mengharapkan adanya kepastian hukum tersebut agar masyarakat lebih tertib mengikuti aturan hukum, tanpa adanya kepastian hukum masyarakat tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akan berujung pada keresahan. Apapun yang terjadi dalam peraturannya tetap demikian harus diitaati dan dilaksanakan.²⁷ Hukum memang pada hakekatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak meskipun dalam wujudnya bersifat konkret, ajaran hukum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum diwaktu yang lampau yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum. Pertanyaan mengenai kepastian hukum hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologis, secara normatif kepastian hukum ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis agar tidak menimbulkan multitafsir dalam artian ia menjadi satu sistem norma

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 60.

²⁷ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, halaman 136.

dengan norma yang lainnya sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik.

c. Teori Penegakan Hukum

Hukum merupakan media yang mengandung nilai atau konsep seperti keadilan, kebenaran dan barang publik, isi undang-undang ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan gagasan atau konsep yang abstrak. Penegakan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan ide-ide tersebut.²⁸ Menurut Soerjono Soekanto mengatakan penegakan hukum adalah kegiatan mendamaikan hubungan nilai-nilai yang ditetapkan dalam suatu konsep aturan atau nilai yang kokoh dan tegas, teknologi, memelihara dan memelihara dunia sosial (sebagai kontrol sosial).²⁹ Penegakan hukum adalah penerapan hukum demonstratif dalam bentuk yang harus dihormati dalam praktiknya. Oleh karena itu untuk menjamin keadilan suatu perkara berarti menggunakan cara-cara prosedural yang diatur dalam hukum formil untuk menerapkan hukum guna memelihara dan menegakkan hukum secara substantif untuk menyelesaikan perkara dan menemukan hukum secara rinci.

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak pihak. Hal ini mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut.

²⁸ Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, hlm. 15.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Jakarta, Binacipta, 1983, hlm.13.

Secara umum menurut Soerjono Soekanto lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah:

1. Faktor hukum itu sendiri;
2. Faktor penegakan, yaitu pihak-pihak yang membentuk atau menerapkan hukum;
3. Faktor atau objek yang menopang penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan di mana hukum itu berlaku atau diimplementasikan;
5. Faktor budaya, yaitu berdasarkan prakarsa individu dalam kehidupan masyarakat sebagai hasil dari kreativitas dan emosi.³⁰

Kelima faktor yang disebutkan di atas yang saling berkaitan menggunakan eratnya, lantaran adalah ensesi menurut penegakan aturan dan pula adalah tolak ukur daripada efektivitas penegekan aturan. Dalam kaian ini, Menurut Satjipto Rahardjo mengemukakan pendapat bahwa supayara aturan berjalan atau bisa berperan menggunakan baik pada kehidupan masyarakat, maka wajib diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Cari tahu sebanyak mungkin masalah yang dihadapi, ini termasuk dengan hati-hati mengidentifikasi masyarakat mereka yang ingin dididik;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal rekayasa sosial, dan harus diterapkan pada masyarakat di

³⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 1983, hlm. 4-5.

mana terdapat banyak sektor kehidupan: tradisional, modern dan terencana, pada tahap ini nilai sektor mana yang akan dipilih;

3. Membuat pemecah masalah/solusi dan memilih mana yang layak untuk digunakan;
4. Mengikuti alurnya penerapan hukum dan mengukur efeknya.

d. Teori Pertanggungjawaban Jabatan

Penggunaan kekuasaan bertujuan untuk mengontrol tindakan subyek hukum. Komponen kunci dari undang-undang adalah bahwa pihak yang berwenang harus selalu dapat menentukan dasar hukum. Komponen kepatuhan meyaratkan adanya standar khusus untuk jenis dan hak tertentu. Asas legalitas adalah unsur yang secara universal atau konsep negara hukum apapun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Dalam hukum pidana asas legalitas dikenal dalam wujudnya "*nullum delictum sine lege*". Dalam hukum administrasi asas legalitas dalam wujudnya "*wetmatigheid van bestuur*" sudah lama dirasakan tidak memadai.

Badan hukum publik yang berupa negara, pemerintah departemen, pemerintah daerah, institusi untuk dapat menjalankan tugasnya mereka memerlukan kewenangan. Pemberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada Konstitusi masing-masing negara. Untuk Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (Bab Pembagian Kekuasaan yang terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif). Pemberian wewenang tersebut dapat dilihat dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 17, Pasal 18 dengan amandemen Pasal

18A dan Pasal 18B (Kekuasaan Pemerintahan); Pasal 19, Pasal 20 yang di amandemen dengan Pasal 20A (Kekuasaan Legislatif); dan Pasal 24 yang di amandemen dengan Pasal 24A, Pasal 24B dan Pasal 24C (Kekuasaan Yudikatif).

Menurut Titiek Sri Djatmiati memberikan penjelasan mengenai hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*“administratiefrecht”* atau *“bestuursrecht”*) yang berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi para meter yang digunakan dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan pemerintah. Adapun para meter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidak patuhan hukum (*improper legal or improper illegal*), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara *“improper illegal”* maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkan. Hukum administrasi pada dasarnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.

Indroharto menyatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundangan. Kekuatan baru lahir atau diciptakan di sini. Dinyatakan juga bahwa pembuat undang-undang yang berkompeten yang menganugerahkan kekuasaan negara membedakan antara lain, sebagai berikut:

1. Kedudukan asli pembuat undang-undang negara kita di tingkat pusat MPR sebagai kontributor dan DPR sebagai perancang peraturan daerah dengan pemerintah;
2. Orang-orang yang bertindak sebagai legislator yang didelegasikan, seperti presiden, yang mengeluarkan peraturan pemerintah yang menciptakan kekuasaan negara untuk badan atau posisi administratif nasional tertentu menurut undang-undang.

Delegasi menekankan pada pendelegasian wewenang kepada badan-badan negara lain. Kode Administrasi Belanda meresmikan definisi delegasi dalam hukum, yang dikenal dalam bahasa Belanda sebagai AWB (*algeme wet bestuursrecht*). Klausula 10:3 AWB mendefinisikan delegasi sebagai pemindahan kekuasaan oleh pejabat pemerintah/pejabat tata usaha negara (*konsiliasi resmi*) ke pihak lain, dan kekuasaan itu menjadi tanggung jawab pihak tersebut. Orang yang memberikan/melimpahkan wewenang disebut delegans dan yang menerima disebut delegataris. Oleh karena itu didahului oleh adanya atribusi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain); jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Menurut Nur Basuki Minarno³¹, bahwa sebenarnya ada penyelundupan yang sah, yaitu kepercayaan dialihkan kepada delegasi palsu/semu. Salah satu contoh yang

³¹ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Palangkaraya, 2009, hlm. 72.

terdapat di Kota Makassar misalnya untuk Izin Mendirikan Bangunan (IMB), diterbitkan Surat Walikota Makassar dengan perubahan soalah-olah kewenangan itu sudah dialihkan ke sebagian pengawasan pembangunan daerah, bukan di tambah kewenangan walikota. Kedudukan Departemen berada di bawah Kepala Daerah, konsep desentralisasi dengan pendelegasian tidak dimungkinkan karena Kepala Departemen berada di bawah Kepala Daerah.

Semua delegasi juga dapat ditemukan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan sebagai berikut:

- 1) Kepala Daerah sebagai kepala pemerintah daerah dan mewakili pemegang kewenangan menyelenggarakan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan barang milik daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan barang milik daerah tersendiri;
- 2) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah bertindak sebagai Kordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 3) Desentralisasi kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan dengan keputusan kepalda daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seperti di atas, delegasi yang dilimpahkan oleh kepada daerah atau bagian keuangan tidak dapat digolongkan sebagai delegasi karena kepala daerah dan bagian keuangan menjadi bawahan/sekretaris kepla daerah

dalam sub-delegasi. Namun terdapat permasalahan dalam hukum administrasi terkait dengan klaim KTUN karena kepala daerah merupakan pejabat publik yang mewakili pemerintah daerah baik di ruang internal maupun eksternal berdasarkan Undang-Undang Tata Usaha Negara. Hal ini berbeda dengan aspek pidana, dalam hal titipkan atau kuasa menurut hukum pidana, tanggung jawab hukum bersifat wajib, karena dalam hukum pidana pertanggungjawaban pidana disebut tanggung jawab pribadi. Misalnya dalam pengelolaan keuangan daerah, seorang kepala departemen menyalahgunakan kekuasaannya untuk melakukan tindakan korupsi, sehingga kepala departemen harus bertanggungjawab secara pribadi, bahkan jika dari sudut pandang konsep desentralisasi, ini salah. Mengenai tanggung jawab kepada pelaku perlu dibedakan antara tanggung jawab perorangan atau individu (personal responsibility) unyuk diterapkan sebagai asas dalam hukum pidana.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep tertentu yang ingin atau akan dipelajari, hal ini bertujuan untuk memberikan definisi umum untuk konsep-konsep yang sedang dibahas:

1. Pengujian adalah proses untuk memastikan bahwa semua fungsi sistem bekerja dengan baik dan normal;³²

³² www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-pengujian, diakses pada tanggal 7 Mei 2021, Pukul 19.00 WIB.

2. Penyalahgunaan kekuasaan/Menyalahgunakan kewenangan adalah perbuatan formal yang tidak patut tetapi masih dalam ruang lingkup hukum;³³
3. Peradilan Tata Usaha Negara adalah lingkungan peradilan yang langsung berada di bawah Mahkamah Agung, yang menjalankan kekuasaan kehakiman atas para pihak yang berperkara dalam ranah tata usaha negara;
4. Korupsi termasuk melakukan perbuatan melawan hukum, mengambil keuntungan dari jabatan dan kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri atau individu dan organisasi lain. Tindakan menjadi memperkaya diri sendiri atau individu dan korporasi. Tindakan memperkaya berarti melakukan apa saja, seperti mengambil, mentransfer buku, menandatangani kontrak, dll. Untuk memperkaya diri sendiri.

E. Metode Penelitian

Metode yang tepat digunakan dalam kaitannya dengan perumusan masalah dalam penelitian ini. Metode dalam hal ini dapat digambarkan sebagai suatu pendekatan untuk mengumpulkan dokumen hukum, metode dan alat serta teknik untuk menganalisis dokumen bahan hukum, sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sesuai dengan kaidah yang berlaku (normatif). Penelitian hukum yang dimaksud adalah penelitian

³³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Makalah Univ. Airlangga, tanpa tahun) hlm. 1.

yang dilakukan dengan cara meneliti kepustakaan atau data sekunder.³⁴ Penggunaan metode yuridis normatif, metode hukum kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut:

- 1) Analisis kualitatif berbasis model tentang hubungan dinamis antara teori, kosep, dan data yang merupakan tanggapan berkelanjutan atau revisi teori dan konsep berdasarkan data yang terkumpul;
- 2) Data yang dianalisis beragam, memiliki karakteristik fundamental yang berbeda dan tidak mudah dikuantifikasi;
- 3) Sifat data yang dianalisis dalam penelitian ini bersifat komperhensif dan merupakan satu kesatuan yang holistik.

2. Pendekatan Penelitian

Sementara itu, penelitian ini juga bersifat dekritif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analitis. Menurut Soerjono Soekanto mengatakan penelitian deskriptif bertujuan untuk memberikan data yang paling akurat tentang orang, kondisi atau gejala lainnya. Tujuannya terutama untuk memperkuat hipotesis, sehingga dapat membantu memperkuat teori lama atau mengembangkan teori baru.³⁵

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analisis, secara khusus merupakan penelitian yang bersifat umum dan bertujuan untuk

³⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13-14.

³⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 28.

mendeskripsikan secara lengkap permasalahan hukum yang dikaji dalam penulisan tesis ini, yaitu permasalahan hukum yang berkaitan dengan ajudikasi terhadap unsur-unsur yang merupakan tindak pidana korupsi yang dikaitkan dengan menyalahgunakan kewenangan serta dalam kaitan hukum tata usaha negara. Dan menyajikannya secara sistematis agar lebih mudah dipahami dan disimpulkan.

4. Data dan Sumber Data

Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum, maka sumber utama datanya berupa dokumen-dokumen hukum seperti buku/monogram, artikel, brosur /pamflet, dan dokumen non hukum seperti blog dan dokumen dari internet.³⁶ Pengumpulan dokumen hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode dokumenter. Metode dokumenter merupakan sarana untuk memperoleh dokumen hukum yang diperoleh dari teks.³⁷ Dokumen hukum ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.³⁸ Yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP);

³⁶ *Ibid*, hlm. 28

³⁷ Metode Dokumentasi disebut juga dengan istilah teknik documenter atau studi documenter, Ade Saptomo, *Metode dan Jalan Dalam Bidang Ilmu Sosial*, Kopertis Wilayah X, Padang, 2004, hlm 6-8.

³⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hlm. 13.

- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- 5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 6) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 8) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- 9) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 10) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 11) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- 12) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

13) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;

14) Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum primer, seperti makalah kajian hukum akademik, dan bahan-bahan yang berasal dari teks-teks yang berkaitan erat dengan pokok bahasan, seperti surat kabar, majalah, seminar dan makalah simposium, serta karya ilmiah para ahli hukum/penegak hukum yang diuraikan melalui internet.

c. Bahan Hukum Tersier atau Badan Hukum Penunjang, pada dasarnya mencakup:

1) Sebuah sumber yang berisi nasihat tentang sumber hukum primer dan sekunder, lebih dikenal sebagai referensi hukum dan bidang hukum. Contohnya termasuk abstrak dalam hukum, referensi pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks jurnal hukum dan kamus hukum.

2) Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier di luar bidang hukum, seperti sosiologi, ekonomi, ilmu politik, dan filsafat, yang digunakan oleh peneliti hukum untuk melengkapi atau memvalidasi data penelitian.³⁹

³⁹ *Op. Cit*, hlm. 33.

5. Teknik Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

Ciri penelitian hukum, metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui desk research, yaitu pengumpulan dan pemeriksaan atau penelaahan terhadap dokumen atau bahan yang dapat memberikan informasi serta informasi yang diperlukan dan alat untuk mengumpulkan dokumen hukum dari teks tersebut, arahan dokumen yang menjelaskan kategori yang di cari. Setelah menelusuri garis besar kategori yang diinginkan, dokumen yang terkumpul dikelompokkan dan disortir menurut kategori yang ada. Pengolahan dokumen hukum yang diperoleh dalam proses penelitian dokumen, peraturan hukum dan pasal diuraikan serta disajikan dalam bentuk teks yang sistematis untuk menjawab permasalahan penelitian ini. Metode pengolahan dokumen hukum dilakukan metode dekutif, yaitu menarik kesimpulan dari suatu masalah umum ke masalah khusus yang dihadapi.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis yang terdapat di dalam penelitian ini adalah kualitatif, dilakukan secara deskriptif, kajian tentang tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, pengaruh supremasi hukum, konsep-konsep hukum dan peraturan, karena tidak hanya dimaksudkan untuk mengungkapkan atau menggambarkan realitas kebijakan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan tesis ini, maka telah disusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I dikemukakan tentang Pendahuluan dalam bab ini berisikan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Manfaat Penelitian, Landasan Teori dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II Dikemukakan tentang Tinjauan Pustaka yaitu Landasan Teori, Tindak Pidana Korupsi, Kekusaan dan Kewenangan, Penyalahgunaan Wewenang, Peradilan Tata Usaha Negara membahas tentang Definisi dan Bentuk Tindak Pidana Korupsi, Kekusaan dan Kewenangan.

BAB III Dikemukakan Suatu Bab Pembahasan mengenai Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana perumusan masalah pertama yaitu Tentang Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara, Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi.

BAB IV dikemukakan suatu bab Pembahasan Tentang Kebijakan Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

sebagaimana perumusan masalah kedua yaitu tentang Kebijakan Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

BAB V Dikemukakan mengenai Bab Penutup yang terdiri dari Kesimpulan atas Permasalahan dan hasil penelitian yang dikaji serta Saran dalam penulisan tesis ini.

