

Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi

Arma Dewi, SH., MH.
Analisis Hukum Pemda Kota Jambi
armadewi74@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan diadakan penelitian ini adalah untuk menganalisis sifat melawan hukum serta ukuran untuk menentukan dan menilai suatu penyalahgunaan wewenang yang perumusannya selama ini masih lemah sehingga menimbulkan multi interpretasi dengan unsur melawan hukum sebagai tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana perumusan delik penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia serta bagaimana sifat melawan hukum pada unsur delik penyalahgunaan wewenang sebagai suatu tindak pidana korupsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hakikat unsur “menyalahgunakan wewenang” pada hakikatnya memiliki kesamaan dengan unsur “secara melawan hukum” dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni sama-sama memiliki sifat melawan hukum secara formiel dan materiel. Berdasarkan doktrin ilmu hukum dan setelah keluarnya Putusan MK yang menghapuskan sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana, maka delik penyalahgunaan wewenang hanya terbatas pada sifat melawan hukum secara formiel belaka. Dengan demikian alat uji yang digunakan dalam mengukurnya hanya berlandaskan pada asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) belaka. Sehingga jangkauan dan kekuatan delik penyalahgunaan wewenang menjadi sangat sempit, terutama sepanjang alat ukur yang digunakan masih sepenuhnya menggunakan instrument hukum administrasi Negara. Sebab dalam hukum administrasi sendiri asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) tidak memadai lagi untuk melandasi keseluruhan perbuatan pemerintah dalam konteks kekuasaan eksekutif di Indonesia. Untuk mengatasi masalah tersebut, hukum pidana perlu menentukan secara definitif mengenai batasan dan ukuran untuk menilai penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi dengan tetap memberlakukan sifat melawan hukum secara materiel yang bersifat negatif, guna tetap diperoleh keseimbangan antara asas legalitas formil dan materiel.

Kata Kunci: *penyalahgunaan wewenang, tindak pidana korupsi.*

A. PENDAHULUAN

Dengan menggunakan berbagai metode penelitian atau hanya sekedar melakukan pengamatan biasa saja, sudah dapat diketahui bahwa jika diajukan pertanyaan mengenai “bagaimana tingkat dan keadaan korupsi di Indonesia?”, maka jawabannya adalah tinggi dan sudah sistemik.

Bahkan berdasarkan hasil Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2011 yang dikeluarkan oleh *Transparency International*, menunjukkan bahwa

Indonesia berada pada ranking ke-111 dengan nilai 2,8. Posisi ini menjadikan Indonesia masuk ke dalam daftar kelompok negara terkorup di dunia bersama dengan 71 negara lain yang nilai skornya di bawah 3 (tiga).¹

Adapun penyebab tingginya angka korupsi di Indonesia, **Mochammad Jasin**

¹Indeks Persepsi Korupsi 2011, <http://www.transparency.org>, diakses pada 20 November 2011.

mengemukakan 5 (lima) alasan yang 2 (dua) diantaranya adalah “rendahnya profesionalitas”, serta “lemahnya komitmen dan konsistensi penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan 3 (tiga) alasan lainnya terkait dengan *law behavior and achievement*.² Kedua alasan yang disebutkan pertama-tama, amatlah kontradiktif dengan cita-cita negara hukum yang dikembangkan di Indonesia di mana hukum selain sebagai salah satu sumber dari kekuasaan, juga harus menjadi batasan bagi penggunaan kekuasaan itu sendiri, sebagaimana yang dikemukakan oleh **Lili Rasyidi**.³ Jika hubungan keduanya dapat terpenuhi maka para pemegang kekuasaan tentulah akan mencapai tingkat “profesionalitas”. Namun pada kenyataannya, sebagaimana yang dikemukakan oleh **Lord Action** bahwa “*power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely*”.⁴ Memang secara konsep di Indonesia tidak ada kekuasaan yang bersifat *absolute*, akan tetapi rendahnya profesionalitas pemegang kekuasaan itu sendiri yang pada akhirnya justru mengakibatkan timbulnya perilaku koruptif.

Memang dalam peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi, unsur “penyalahgunaan wewenang” telah diatur bahkan menjadi bagian dari inti delik korupsi. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditentukan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang

lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dari rumusan Pasal 3 tersebut dapat diketahui bahwa unsur “menyalahgunakan kewenangan” menjadi bagian inti dari delik korupsi tersebut. Persoalannya adalah konsep penyalahgunaan wewenang dalam delik ini tidak dijelaskan secara lebih lanjut. Bahkan jika dibandingkan dengan rumusan dalam delik yang diatur dalam Pasal 2 undang-undang ini, maka dapat dipahami seakan-akan “menyalahgunakan kewenangan” dalam konteks tindak pidana korupsi bukanlah suatu perbuatan melawan hukum. Dikatakan demikian, sebab jelas dalam rumusan Pasal 2 ditentukan secara eksplisit bahwa perbuatan “melawan hukum” merupakan bagian inti dari delik korupsi. Padahal sebagaimana **Nur Basuki Minarno** menyebutkan bahwa “penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk dari perbuatan melawan hukum”.⁵

Akibat lemahnya konsep penyalahgunaan wewenang dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi ini, maka perbuatan seorang pejabat tata usaha negara seringkali mendapatkan penafsiran yang berbeda-beda. Disatu sisi ada pendapat yang secara tegas menyebutkan bahwa kewenangan dan perbuatan melawan hukum pejabat tata usaha negara tidak dapat dinilai dengan menggunakan hukum pidana, sebagaimana

²Mochammad Jasin, “Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi dan MoU antara KPK dengan BI”, Makalah, 22 Februari 2007, tanpa halaman.

³Hamdan Zoelva, “Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Artikel* dalam <http://www.hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/>, diakses pada tanggal 25 November 2011.

⁴M. Hutahuruk, *Asas-Asas Ilmu Negara*, dalam Murtir Jeddawi, *Mengefektifkan Peran Birokrasi Untuk Memangkas Perilaku Korupsi*. Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 2.

⁵Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Laksbang Mediatama, Palangkaraya, 2009, hal. 2.

dikemukakan **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.⁶

Argumentasi ini dapatlah dipahami sebagai upaya untuk menciptakan pendapat hukum, bahwa walaupun terdapat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pejabat ketika melaksanakan kewenangannya, itu tentu pelanggaran atas kaedah hukum administrasi, sehingga dengan demikian proses penyelesaiannya haruslah menggunakan cara-cara yang dianut oleh hukum administrasi, bukan cara-cara dalam hukum pidana. Maka satu-satunya sanksi yang dapat dijatuhkan adalah sanksi yang diatur pada wilayah hukum yang bersangkutan, yakni hukum administrasi negara bukan sanksi dalam hukum pidana.

Lemahnya konsep penyalahgunaan wewenang dalam delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, semakin menegaskan bahwa korupsi merupakan "*invisible crime*" yaitu ketika aparat negara yang koruptif atau perbuatan koruptif berlandung di balik kebijakan. Dalam hal ini, **Marwan Effendy** memandang bahwa "telah terjadi pergeseran hukum yang akan menimbulkan kegamangan bagi pejabat tata usaha negara, manakala ia harus melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk menetapkan suatu kebijakan".⁷ Kegamangan itu timbul

dari kekhawatiran jika nanti kebijakan yang dibuatnya terjerat hukum pidana.

Sementara dalam hukum administrasi negara, kebijakan dimaksudkan sebagai suatu perencanaan atau program pemerintah mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi suatu permasalahan tertentu dengan cara tertentu yang telah direncanakan tersebut. Pengertian kebijakan ini agaknya masih sangat sederhana dan memberikan kesan seolah-olah setiap program pemerintah merupakan kebijakan dari pemerintah. Hal ini tidak pula dapat dipersalahkan, karena sesungguhnya ada anggapan bahwa kebijakan publik adalah bentuk nyata atau "ruh" negara, dengan demikian kebijakan publik merupakan bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya.⁸

Secara spesifik, **Marwan Effendy** mendeskripsikan batasan pengertian mengenai kebijakan publik, yang juga kiranya dapat menjadi sandaran utama untuk menganalisis kebijakan publik dalam perspektif hukum pidana sebagai berikut.

... kebijakan publik dideskripsikan sebagai sebuah keputusan yang berpayung pada peraturan perundang-undangan yang merupakan diskresi melekat diberikan Undang-Undang terkait kewenangan yang dimiliki lembaga, institusi atau seorang pejabat, dan yang membedakan adalah kebijakan untuk kalangan tertentu, kalau kebijakan diperuntukan kalangan yang lebih luas bersifat umum.⁹

Berpangkal tolak dari pengertian demikian, akhirnya dapat dipahami bahwa bahwa suatu kebijakan atau kebijakan publik tidak dapat dikriminalisasi, tetapi terhadap pembuat kebijakan tersebut, menurutnya tetap dapat dikenakan

yang disampaikan pada Kuliah Umum di Universitas Jambi. Mendalo, Jambi. 16 April 2011.

⁸Barda Nawawi Arief. *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1994, hal. 63.

⁹Marwan Effendy, *Op. Cit.*, hal. 9.

⁶Indrianto Seno Adji, *Loc. Cit.*

⁷Marwan Effendy. "Pertanggungjawaban Kebijakan Dari Perspektif Hukum Pidana/Korupsi". Bahan Kuliah Umum

pidana bilamana tujuan dikeluarkannya kebijakan tersebut tidak tercapai, atau adanya unsur melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan kebijakan ini. Dari pendapat yang demikian, kembali terlihat bahwa “konsep penyalahgunaan wewenang seperti terpisah dengan konsep melawan hukum”.¹⁰ Padahal konsep melawan hukum dalam arti yang luas tidak hanya berarti melanggar/bertentangan dengan hak orang lain, tetapi juga melanggar/bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat/pelaku itu sendiri”.

Apabila konsep penyalahgunaan wewenang dan ajaran sifat melawan hukum dalam tindak pidana korupsi sebagaimana di atas tetap dipertahankan, maka benturan-benturan konsep antara hukum pidana dan hukum administrasi akan terus terjadi. Di atas segala-galanya, kekacauan konsep ini akan mengakibatkan lepasnya seorang pejabat tata usaha negara yang koruptif dari jertatan hukum pidana, yang tentu saja sangat tidak diharapkan. Pada titik ini, perubahan atas undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi dengan perbaikan konsep penyalahgunaan wewenang dan ajaran sifat melawan hukumnya tidak bisa dikesampingkan lagi.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan sebelumnya, kiranya penulis dapat merumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimanakah sifat melawan hukum pada unsur delik penyalahgunaan wewenang sebagai suatu tindak pidana korupsi? *Kedua* bagaimanakah rumusan delik penyalahgunaan wewenang dalam hukum pemberantasan tindak pidana korupsi di masa mendatang??

C. PEMBAHASAN

1. Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Tindak Pidana Korupsi

1.1 Sifat Melawan Hukum Delik Penyalahgunaan Wewenang

Setiap kewenangan atau kekuasaan pemerintah, sebagaimana telah diuraikan terdahulu menurut ajaran hukum administrasi negara, dibatasi oleh adanya asas spesialitas (*specialiteitsbeginsel*), asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Sehingga apabila pemerintah atau aparatur negara melakukan perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas tersebut, maka perbuatan itu merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Dalam konteks yang sama, hukum pidana juga memiliki instrumen norma yang membatasi penggunaan kekuasaan secara bebas oleh pemegang suatu kewenangan, dengan merumuskan unsur menyalahgunakan kewenangan. Lebih jauh lagi, hukum pidana menempatkan perbuatan menyalahgunakan kewenangan sebagai bentuk tindak pidana korupsi yang memiliki sifat luar biasa (*extra ordinary crime*).

Persoalannya adalah bahwa kedua konsep tersebut saat ini memasuki dimensi yang sulit untuk dibedakan. Lebih jauh lagi, kedua konsep yang berlaku dalam ranah hukum yang berbeda ini menimbulkan kesulitan dalam penerapannya. Terhadap persoalan ini **Indrianto Seno Aji** berpendapat yakni “dengan segala kesulitan secara teknisitas dalam proses pembedaannya, maka konsep penyalahgunaan wewenang memasuki zona abu-abu (*grey area*)”.¹¹ Artinya, mana yang hendak dijadikan alat untuk menentukan dan menilai penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah/aparatur negara tersebut, apakah dengan menggunakan atau tidaknya mengutamakan instrument hukum administrasi, atau sebaliknya menggunakan

¹⁰*Ibid*, hal. 33.

¹¹Indrianto Seno Aji, “Perspektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi”. *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Volume 25, No. 4, Oktober 2007, hal.284.

atau setidaknya-tidaknya lebih mengutamakan instrument hukum pidana.

Dalam perkembangan politik hukum (kebijakan) pidana di Indonesia, terlihat bahwa para pembentuk undang-undang telah mengambil langkah untuk lebih mengutamakan instrument hukum pidana sebagai alat untuk menguji penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dapat dipahami dari adanya perumusan delik penyalahgunaan wewenang sebagai suatu tindak pidana korupsi, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perumusan penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi oleh para pembentuk undang-undang, tentu bukan tanpa pertimbangan dan alasan yang logis. Dalam Penjelasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa "... adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang ...". Lebih lanjut Penjelasan undang-undang ini juga menyatakan sebagai berikut:

Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang ini dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara "melawan hukum" dalam pengertian formil dan materiel. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

Dari penjelasan ini dapat diketahui bahwa adanya perbuatan "melawan hukum"

baik dalam pengertian formil maupun materiel merupakan fokus penekanan pada perumusan delik tindak pidana korupsi "agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara".

Namun demikian, penjelasan ini tidak memberikan keterangan yang lengkap mengenai sifat melawan hukum dari unsur delik penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam undang-undang ini. Penjelasan tersebut semata-mata memberikan informasi bahwa menurut hukum pidana, penyalahgunaan wewenang merupakan suatu perbuatan melawan hukum. Apakah ia perbuatan melawan hukum dalam pengertian yang formil atau dalam pengertian materiel, tidak ada penjelasan lebih lanjut.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 merumuskan unsur perbuatan "melawan hukum" dalam pasal tersendiri yakni dalam Pasal 2, hal ini memberikan pemahaman bahwa seolah-olah penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam tindak pidana korupsi bukan atau setidaknya-tidaknya berbeda dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 tersebut.

Pandangan yang demikian menurut penulis tidaklah tepat, sebab sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa penyalahgunaan wewenang menurut konsep hukum administrasi negara pada hakikatnya adalah suatu perbuatan melawan hukum. Sehubungan dengan cakupan dari sifat perbuatan melawan hukum bahkan amatlah luas, **Indrianto Seno Adji** menyatakan bahwa "cakupan konsep *"onrechtmatige daad"* dalam ranah hukum perdata justru mempunyai penerapan pengertian yang sama dengan konsep *"materiele wederrechtelijkheid"* atau sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana".¹²

Pada intinya bahwa perbuatan melawan hukum dalam kedua ajaran tersebut, terjadi tidak hanya terhadap hukum

¹²*Ibid.*

yang tertulis melainkan juga terhadap hukum yang tidak tertulis. Dengan demikian, suatu penyalahgunaan wewenang baik ditinjau berdasarkan sudut pandang hukum administrasi negara maupun menurut ajaran sifat melawan hukum dalam hukum pidana, merupakan suatu bentuk perbuatan melawan hukum baik secara formil maupun secara materiel. Ditinjau secara khusus sebagai suatu tindak pidana, maka “melawan hukum” merupakan perbuatan yang bersifat induk (*genus delicty*) sedangkan “penyalahgunaan wewenang” merupakan turunan dari perbuatan induk tersebut (*species delicty*).

Kesimpulan tersebut sejalan juga dengan apa yang dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** berikut ini:

Dilihat dari latar belakang historis, sosiologis, substansial dan ide dasar yang terkandung dalam “penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka sifat melawan hukum materiel dalam Undang-Undang tersebut tidak hanya tertuju pada tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 (yaitu “memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi”), tetapi juga terhadap tindak pidana dalam Pasal 3 (yaitu “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena suatu jabatan atau kedudukan”).¹³

Dari pendapat tersebut di atas, dapat dipahami bahwa **Barda Nawawi Arief** tidak hanya memandang penyalahgunaan wewenang sebagai suatu perbuatan yang memiliki sifat melawan hukum formil semata, melainkan juga memandang bahwa hakikat penyalahgunaan wewenang

merupakan suatu perbuatan yang memiliki sifat melawan hukum secara materiel.

Namun doktrin ini tidaklah mudah untuk diterima apalagi jika dihubungkan dengan rumusan delik “melawan hukum” dan “penyalahgunaan wewenang” yang diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Mengenai “melawan hukum”, Penjelasan atas Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan "secara melawan hukum" dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiel, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Dari penjelasan ini dapat diketahui bahwa delik “secara melawan hukum” dalam tindak pidana korupsi memiliki sifat melawan hukum secara materiel dan formil. Sedangkan terhadap delik “penyalahgunaan wewenang” tidak ada penjelasan sama sekali. Sehingga tidak ada ukuran yang pasti dalam hukum pidana terutama hukum pemberantasan tindak pidana korupsi yang dapat digunakan untuk menentukan dan menilai telah terjadinya suatu penyalahgunaan wewenang oleh aparatur negara/pejabat tata usaha negara.

Kekosongan norma ini pada akhirnya mengembalikan penilaian terhadap

¹³Barda Nawawi Arief, “Konsepsi Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana”. Makalah, disampaikan pada seminar nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004, hal. 17-18.

penyalahgunaan wewenang kepada doktrin dan ajaran dalam hukum administrasi negara. Dalam perspektif hukum administrasi negara, untuk menentukan dan menilai adanya penyalahgunaan wewenang dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kriteria. *Pertama*, terhadap wewenang terikat digunakan ukuran asas legalitas yang di dalamnya juga terkandung asas spesialisitas, yakni menentukan dan menilai suatu perbuatan menyalahgunakan wewenang dengan berdasarkan pada ketetapan peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber dan tujuan dari kewenangan itu sendiri. *Kedua*, terhadap wewenang bebas digunakan AUPB karena asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) tidak memadai lagi untuk dijadikan satu-satunya legalitas dalam perbuatan pemerintah di Indonesia.

Penggunaan alat ukur penyalahgunaan wewenang menurut hukum administrasi ini juga masih menimbulkan perdebatan, apakah kedua ukuran tersebut dapat digunakan dalam menentukan penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi. Di samping itu, adanya penggunaan kedua ukuran tersebut juga mempengaruhi jenis delik penyalahgunaan wewenang tersebut. Jika kedua alat ukur dalam hukum administrasi digunakan, maka jelaslah bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan suatu bentuk tindak pidana yang bersifat formil dan materiel. Sebab penyalahgunaan wewenang tidak hanya terjadi akibat adanya pertentangan dengan asas legalitas sebagai hukum tertulis, melainkan juga dengan AAUPB sebagai kaedah hukum yang tidak tertulis.

Hal tersebut mengingatkan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dan pengujian perbuatan pemerintah berdasarkan peraturan-perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada perbuatan pemerintah yang bersifat diskresi (*discretionary power*) atau *freies ermessen* dan juga terhadap peraturan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*). Dengan kata lain bahwa setiap kewenangan bebas pemerintah tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena pada hakikatnya hal

tersebut tidak akan ditemukan dasar hukumnya dalam peraturan perundang-undangan yang tertulis.

Ajaran ini pada gilirannya memang dijadikan sebagai pedoman utama bagi hakim dalam melakukan pertimbangan hukum dan memutuskan suatu perkara dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Bahkan lebih jauh lagi, pertimbangan-pertimbangan tersebut meliputi juga asas-asas yang digunakan sebagai alat uji penyalahgunaan wewenang dalam praktek Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

1. Asas kecermatan;
2. Asas persamaan;
3. Asas larangan penyalahgunaan wewenang, dan;
4. Asas larangan sewenang-wenang.

Dengan adanya pertimbangan yang demikian juga, **Nur Basuki Minarno** mengungkapkan bahwa “terdapat problematika atas penafsiran penyalahgunaan wewenang dan ukuran yang digunakan untuk mengujinya dalam berbagai putusan pengadilan”.¹⁴ Kecenderungan hakim memutuskan suatu perkara penyalahgunaan wewenang dengan mendasarkan pada ukuran “asas kepatutan”, “asas kecermatan”, dan “AAUPB”. Dengan demikian, sedikit sekali putusan yang kecenderungannya mempertimbangkan dan mendasarkan pada ukuran asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*).

Dari uraian ini dapatlah diambil pemahaman bahwa dengan menghubungkan hakikat delik “penyalahgunaan wewenang” dengan delik “melawan hukum” dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta ajaran dalam menilai penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi negara, maka pada dasarnya penyalahgunaan wewenang memiliki sifat melawan hukum baik secara formil maupun materiel.

1.2.Sifat Melawan Hukum Materiel Delik Penyalahgunaan Wewenang

¹⁴Nur Basuki Minarno, *Op., Cit.*, hal. 176-177.

Dan Azas Legalitas Dalam Hukum Pidana

Sehubungan dengan sifat melawan hukum dalam konteks hukum pidana, **Sudarto** berpendapat bahwa suatu perbuatan itu disebut melawan hukum atau tidak, bukan hanya yang terdapat dalam undang-undang (yang tertulis) saja, akan tetapi harus dilihat berlakunya asas-asas hukum yang tidak tertulis.¹⁵ Dengan kata lain, ajaran ini menegaskan bahwa yang dimaksud dengan melawan hukum sama dengan bertentangan dengan undang-undang sebagai hukum yang tertulis maupun dengan hukum yang tidak tertulis yakni hukum kebiasaan, etika susila, serta kepatutan dalam masyarakat.

Pendapat ini sejalan pula dengan apa yang disampaikan oleh **Soedarto** yang menentukan bahwa “sifat melawan hukum dalam hukum pidana tersebut indentik dengan sebuah kejahatan atau *rechdelict*, yakni perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak”.¹⁶ Sehingga adanya kemanfaatan hukum pidana dapat benar-benar dirasakan oleh masyarakat dengan terpenuhinya rasa keadilan yang diinginkan masyarakat. Dengan demikian, semestinya ajaran sifat melawan hukum dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bertentangan dengan hukum tertulis (formil), maupun yang tidak tertulis (materiel).

Namun dalam perkembangannya tidaklah demikian, ajaran sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana kemudian dihapuskan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, tanggal 25 Juli 2006. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi memandang bahwa sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi untuk menghapuskan sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana tersebut yakni dengan memperhatikan beberapa hal berikut ini:

1. Pasal 28D ayat (1) mengakui dan melindungi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh jaminan dan perlindungan hukum yang pasti, dengan mana dalam bidang hukum pidana diterjemahkan sebagai asas legalitas yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, bahwa asas tersebut merupakan satu tuntunan akan kepastian hukum di mana orang hanya dapat dituntut dan diadili atas dasar suatu peraturan perundang-undangan yang tertulis (*lex scripta*) yang lebih dahulu ada;
2. Hal demikian menuntut bahwa suatu tindak pidana memiliki unsur melawan hukum, yang harus secara tertulis lebih dahulu ada telah berlaku, yang merumuskan perbuatan apa atau akibat apa dari perbuatan manusia secara jelas dan ketat yang dilarang sehingga karenanya dapat dituntut dan dipidana, sesuai dengan prinsip *nullum Crime sine legestricta*;
3. Konsep hukum secara formil tertulis, (*formele wederrechelijk*), yang mewajibkan pembuat undang-undang untuk merumuskan secermat dan serinci mungkin merupakan syarat untuk menjamin kepastian hukum (*lex certa*) atau yang dikenal dengan istilah *Bestimmtheitsgebot*.¹⁷

Putusan MK ini membawa implikasi secara normatif yakni penghapusan sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana mengharuskan bahwa suatu tindak pidana harus selalu dipandang hanya sebagai perbuatan bersifat melawan hukum

¹⁵Sudarto, *Loc., Cit.*

¹⁶*Ibid.*, hal. 56.

¹⁷*Ibid.*

formil (tertulis) belaka termasuk dalam hal tindak pidana korupsi.

Adanya Putusan MK ini dengan sendirinya membatalkan sifat melawan hukum yang terkandung dalam rumusan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni dalam kandungan rumusan delik “secara melawan hukum”. Demikian juga terhadap sifat melawan hukum materiel yang melekat baik secara tersirat maupun tidak dalam delik-delik lainnya, termasuk delik “penyalahgunaan wewenang”.

Dalam hal hapusnya sifat melawan hukum materiel pada delik “penyalahgunaan wewenang”, secara konsepsi hukum menimbulkan persolan baru. Di samping persoalan yang lama yakni tidak adanya ukuran khusus yang disediakan hukum pidana untuk menentukan dan menguji telah terjadinya penyalahgunaan wewenang, persoalan baru ini justru membatasi instrument-instrumen hukum lain yang dapat digunakan untuk menentukan telah terjadinya dan sekaligus menguji sutau penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang hanya dapat diuji terhadap azas legalitas (*wetmtigheid van bestuur*) saja.

Sementara asas legalitas (*wetmtigheid van bestuur*) sendiri telah disepakati sudah tidak memadai lagi untuk menjadi landasan dan batasan seluruh perbuatan pemerintrah / aparatur negara. Apalagi jika dihubungkan ndengan sistem dan hakikat kekuasaan pemerintah di Indonesia saat ini, dimana kekuasaan pemerintah dalam prakteknya bukanlah merupakan kekuasaan yang murni untuk melaksanakan undang-undang. Dengan kata lain, kekuasaan pemerintah bukan semata-mata kekuasaan terikat melainkan juga sebagai suatu kekuasaan bebas (*vrij bestuur, freies ermessen*). Sehingga dengan hapusnya sifat melawan hukum materiel pada delik penyalahgunaan wewenang, maka kekuasaan bebas (*vrij bestuur, freies ermessen*) pemerintah tidak dapat ditentukan dan diukur dengan menggunakan kaedah hukum pidana,

khususnya delik penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Hal ini menurut hemat penulis perlu untuk direnungkan kembali, sebab sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa dilihat dari latar belakang historisnya, penyalahgunaan wewenang/kedudukan termasuk dalam kualifikasi perbuatan tercela yang dalam Peperpu 1958 dikualifikasikan sebagai “perbuatan korupsi lainnya”, dan dalam pandangan masyarakat, juga dipandang sebagai perbuatan tercela, bahkan lebih tercela daripada sekedar perbuatan “memperkaya diri/orang lain”. Di samping itu, memperhatikan pula rumusan pengertian tindak pidana dalam RKUHP sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, yakni tindak pidana tidak hanya dipandang sebagai perbuatan jahat yang tertuang dalam atau dirumuskan dalam perundang-undangan tetapi juga menurut hukum yang tidak tertulis. Tentu penghapusan sifat melawan hukum secara materiel dalam hukum pidana perlu untuk direnungkan kembali, terutama dalam hal tindak pidana korupsi.

Pertimbangan tersebut perlu dilakukan mengingat korupsi merupakan kejahatan yang bersifat luar biasa (*extra ordinary crime*), maka adanya pengecualian dari penghapusan sifat melawan hukum materiel seharusnya dapatlah dimaklumi. Dalam arti bahwa ajaran sifat melawan hukum materiel masih dapat digunakan paling tidak dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi.

Justifikasi terhadap pengecualian penghapusan sifat melawan hukum materiel dalam tindak pidana korupsi dapat ditemukan dalam instrument-instrumen hukum sebagai berikut:

1. Hasil kesepakatan Seminar Hukum Nasional I pada tanggal 11 Maret 1963 di Jakarta, bahwa yang dipandang sebagai perbuatan jahat adalah perbuatan-perbuatan yang dirumuskan unsur-unsurnya dalam KUHP maupun dalam perundang-undangan lain. Hal ini tidak menutup pintu bagi larangan perbuatan-

perbuatan menurut hukum adat yang hidup dan tidak menghambat pembentukan masyarakat yang dicita-citakan.

2. Dengan merujuk pada ketentuan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang merumuskan adanya 2 (dua) sumber yang menyebabkan dapatnya dipidana yaitu; *pertama*, berdasarkan undang-undang atau hukum positif yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan, dan *kedua*, berdasarkan asas-asas/prinsip-prinsip hukum umum yang diakui masyarakat bangsa-bangsa.

Dengan berlandaskan pada instrumen-instrumen tersebut di atas, maka yang dimaksud dengan kepastian hukum oleh Pasal 28D Undang-Undang Dasar Tahun 1945 semestinya diterjemahkan sebagai kepastian hukum menurut hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Dalam hal ini semestinya dipertimbangkan mengenai adanya pengakuan terhadap hukum tak tertulis tersebut yang ditegaskan dalam Pasal 18B angka (2) yang menentukan bahwa:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia ...

Mengingat pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka penghapusan sifat melawan hukum materil dalam hukum pidana khususnya dalam delik penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi, perlu untuk ditinjau kembali. Di samping adanya penghapusan ini justru semakin melemahkan rumusan unsur delik penyalahgunaan wewenang, juga mengingat kepentingan yang lebih besar lagi yakni upaya pemberantasan tindak pidana korupsi itu sendiri. Apabila dasar pengujian penyalahgunaan wewenang hanya bersandarkan pada legalitas saja,

maka undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi akan sangat mudah untuk dikesampingkan atau justru norma itu sendiri tidak menjangkau perbuatan-perbuatan korupt yang dilakukan aparat pemerintah.

2. Delik Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Masa Mendatang

Baik setelah maupun sebelum adanya penghapusan sifat melawan hukum materil dalam hukum pidana, termasuk dalam tindak pidana korupsi, delik penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi memang selalu mengundang perdebatan. 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 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.

Wujud penyalahgunaan wewenang apabila merujuk pada ajaran hukum administrasi negara, maka dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu:

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.

2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan lain.
3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.¹⁸

Selama ini pengertian yang menjadi rujukan maksud istilah “penyalahgunaan wewenang” dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah rumusan pengertian dalam butir 2 sebagaimana di atas. Penyalahgunaan wewenang dinilai ada atau tidak adanya dengan berdasarkan pada tercapai atau tidak tercapainya maksud dan tujuan tertentu yang telah ditentukan suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi legalitas dari kewenangan tersebut. Dengan demikian maka penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi hanya terbatas pada perbuatan pemerintah yang bersifat terikat. Sedangkan diskresioner bukanlah merupakan penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi. Sebab Diskresioner termasuk ke dalam kekuasaan bebas yang tidak dapat diukur dengan menggunakan asas legalitas.

Konfigurasi perumusan delik penyalahgunaan wewenang sebagaimana di atas, pada gilirannya menempati sifatnya yang formiel. Apalagi dengan adanya penghapusan sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana seperti yang telah dikemukakan terdahulu. Penyalahgunaan wewenang baru dikatakan terjadi apabila ada pelanggaran terhadap asas legalitas. Hal ini menurut penulis adalah keliru.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, bahwa asas legalitas dalam

hukum administrasi negara (*wetmatigheid van bestuur*) tidak memadai untuk menjangkau semua perbuatan pemerintah menurut konsep sistem pembagian kekuasaan di Indonesia. Bahwa pemerintah bukan hanya memiliki kekuasaan terikat/pasif (pelaksana undang-undang) tetapi juga memiliki kekuasaan bebas, yang berarti perbuatan dalam menjalankan kekuasaan tersebut tidak dapat diukur dengan menggunakan pranata asas legalitas belaka.

Dalam hal ini berlaku prinsip yakni apabila suatu peraturan dasar (asas legalitas) tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan negara untuk menentukan adanya suatu penyalahgunaan wewenang, maka prinsip kepatutan merupakan salah satu ukuran yang perlu diutamakan dalam hal tersebut. Akan tetapi, dalam hal penggunaan kekuasaan bebas, hukum administrasi membenarkan pula perbuatan diskresioner yang menyimpang dari asas kepatutan, selama perbuatan tersebut dilakukan dalam keadaan yang memang terpaksa, mendesak, dan memiliki urgensi yang bersifat tinggi.

Untuk menghindari adanya suatu perbuatan menyimpang yang tidak terjangkau oleh delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi, maka perlu kiranya untuk ditentukan kriteria dan alasan-alasan yang dapat mendasari pemberlakuan kembali sifat melawan hukum materiel yang terbarat dan jelas dalam tindak korupsi, khususnya penyalahgunaan wewenang. Menurut hemat penulis, untuk mengantisipasi kelemahan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dalam menilai penyalahgunaan wewenang, maka bentuk formulasi dan ukuran akibat dari perbuatan pelaku dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apabila suatu perbuatan pelaku tidak termasuk ke dalam suatu rumusan delik atau tidak memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang secara formiel, akan tetapi jika dipandang dari sudut kepentingan hukum (yang bersifat

¹⁸Indriyanto Seno Adji, *Op. Cit.*, hal. 294.

materiel) ternyata perbuatan tersebut menimbulkan akibat kerugian yang tidak seimbang atau kerugian yang sangat besar dari masyarakat dan negara, dibandingkan dengan keuntungan yang disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh seorang aparatur negara / pejabat tersebut.

2. Apabila secara materiel terjadi kerugian yang lebih besar dan tidak seimbang dengan manfaat yang diterima oleh masyarakat atau negara, sebagai akibat dari diterimanya fasilitas yang berlebihan serta keuntungan lainnya oleh seorang pejabat atau aparatur negara. Sekalipun pejabat atau aparatur negara tersebut tidak melakukan perbuatan yang memenuhi rumusan unsur delik formiel, tetapi maksud dari pemberian tersebut adalah agar ia menggunakan kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada jabatannya secara berlebihan.

Pembatasan ruang lingkup sifat melawan hukum materiel tersebut di atas menurut hemat penulis dapat menjadi dasar untuk memperbaiki perumusan delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi yang berlaku saat ini. Mengingat kedua rumusan tersebut di atas, sama sekali tidak mengesampingkan azas legalitas, melainkan sebagai upaya untuk menyeimbangkan azas legalitas formiel dan materiel serta untuk menciptakan adanya keseimbangan antara unsur melawan hukum formiel dan unsur melawan hukum materiel.

Pola keseimbangan legalitas formiel dan materiel ini kiranya sejalan dengan arah pembangunan hukum pidana di masa yang akan datang. Hal tersebut sebagaimana RKUHP Tahun 2008 menganut prinsip yang sama, dimana suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum tidak hanya dipandang sebagai yang bertentangan dengan hukum formiel, melainkan juga

bertentangan dengan hukum yang bersifat materiel.

Lebih lanjut makna “perbuatan yang bertentangan dengan hukum” dalam Penjelasan RKUHP Tahun 2008 tersebut dijelaskan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “perbuatan melawan hukum” adalah perbuatan yang dinilai oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak dapat dilakukan. Ditetapkannya syarat bertentangan dengan hukum, didasarkan pada pertimbangan bahwa menjatuhkan pidana pada seseorang yang melakukan suatu perbuatan yang tidak bersifat melawan hukum dinilai tidak adil. Oleh karena itu untuk dapat menjatuhkan pidana, hakim selain harus menentukan apakah perbuatan yang dilakukan itu secara formil dilarang oleh peraturan perundang-undangan dan apakah perbuatan tersebut secara materiel juga bertentangan dengan hukum, dalam arti kesadaran hukum masyarakat. Hal ini wajib dipertimbangkan dalam putusan.

Selanjutnya undang-undang ini mewajibkan para pembentuk undang-undang dalam menentukan perbuatan yang dapat dipidana, harus memperhatikan keselarasan dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana tersebut nantinya tidak hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tetapi juga akan selalu bertentangan dengan hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa umumnya setiap tindak pidana dipandang bertentangan dengan hukum, namun dalam keadaan khusus dengan menurut kejadian-kejadian konkret, tidak menutup kemungkinan bahwa perbuatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum yang hanya bersifat tertulis.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, serta atas dasar pertimbangan bahwa azas legalitas dalam hukum pidana pada

kenyataannya mudah tertinggal oleh dinamika perbuatan dalam masyarakat, maka rumusan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dimaknai sebagai bertentangan dengan hukum yang bersifat formil maupun materiel. Legalitas formil dan materiel ini haruslah seimbang dan jelas dirumuskan batas-batasnya sebagaimana telah diungkapkan di atas. Sebab apabila tidak, maka kelak dalam tataran implementasinya tidak semudah yang tertuang dalam konsepnya.

Memang pendekatan yang digunakan dalam perkembangan pembaharuan hukum pidana lebih memprioritaskan rasa keadilan dalam masyarakat, padahal orientasi ini akan selalu bertentangan dengan asas legalitas yang senantiasa mengutamakan kepastian hukum. Dalam konteks delik penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi, sifat melawan hukum materiel hanya mendapatkan pembenaran teoritis dan yuridis sebagai sifat melawan hukum yang harus difungsikan secara negatif. Dalam arti tetap menggunakan ukuran asas legalitas, yang berusaha untuk mendekati keadilan formil.

D. PENUTUP

Perumusan unsur delik penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak harmonis, dimana satu unsur dirumuskan secara materiel sedangkan unsur lainnya dirumuskan secara formiel. Sehingga menimbulkan persoalan apakah delik tersebut termasuk ke dalam delik materiel atau delik formil. Hal ini mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum dalam penerapan Pasal tersebut. Di samping itu, inkonsistensi ini mengakibatkan adanya kontraproduktif antara perumusan unsur delik tindak pidana korupsi dengan tujuan dibentuknya hukum pemberantasan tindak pidana korupsi itu sendiri. Di satu sisi Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menitikberatkan

pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap adanya kerugian negara, sedangkan di sisi yang lainnya, kerugian negara dirumuskan sebagai unsur yang bersifat formiel dalam arti tidak harus terpenuhi. Kontraproduktif perumusan pasal ini pada akhirnya menyebabkan delik penyalahgunaan wewenang tersebut tidak efektif untuk dijadikan sebagai instrument hukum utama dalam pemberantasan korupsi.

Unsur “menyalahgunakan wewenang” pada hakikatnya memiliki kesamaan dengan unsur “secara melawan hukum” dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni sama-sama memiliki sifat melawan hukum secara formiel dan materiel. Namun berdasarkan doktrin ilmu hukum dan setelah keluarnya Putusan MK yang menghapuskan sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana, maka delik penyalahgunaan wewenang hanya terbatas pada sifat melawan hukum secara formiel belaka. Dengan demikian alat uji yang digunakan dalam mengukurnya hanya berlandaskan pada asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) belaka. Dengan demikian jangkauan dan kekuatan delik penyalahgunaan wewenang menjadi sangat sempit, terutama sepanjang alat ukur yang digunakan masih sepenuhnya menggunakan instrument hukum administrasi Negara. Sebab dalam hukum administrasi sendiri asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) tidak memadai lagi untuk melandasi keseluruhan perbuatan pemerintah dalam konteks kekuasaan eksekutif di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adami Chazawi. 2005. *Hukum Pidana Materil dan Formil di Indonesia*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Andi Hamzah. 2008. *Asas-asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Barda Nawawi Arief. 1994. *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Dengan*

- Pidana Penjara*. Badan Penerbit UNDIP, Semarang.
- _____. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____. 2005. *Pembaharuan Hukum Pidana dalam Perspektif Kajian Perbandingan*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____. 2008. *Perkembangan asas-asas Hukum Pidana Indonesia*. Badan Penerbit Undip, Semarang.
- _____. 2009. *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia*. Badan Penerbit Undip, Semarang.
- Chairul Huda. 2008. *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan; Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Pidana, Hukum Pidana Untuk Tiap Orang*. Pradnya Paramita, Jakarta.
- D.Schaffmeister. 1995. *Hukum Pidana*. Diterjemahkan oleh J.E.Sahetapy, Liberty, Yogyakarta.
- Henry Campbell Black. 1990. *Black'S Law Dictionary*. West Publishing, New York.
- Indryanto Seno Adji. 2006. *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Diadit Media, Jakarta.
- Jan Remmelink. 2003. *Hukum Pidana Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Komariah Emong Sapardjaja. 2002. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*. PT Alumni, Bandung.
- KPHA. Tjandra Sridjaja Pradjonggo. 2010. *Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Indonesia Lawyer Club, Surabaya.
- Lilik Mulyadi. 2007. *Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia (Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya)*. Alumni, Bandung.
- Leden Marpaung. 2006. *Asas-Teori- Praktik Hukum Pidana*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Martiman Prodjohamidjojo. 2009. *Penerapan Pembuktian dalam Delik Korupsi*, Mandar Maju, Bandung.
- Mochtar Kusuma Atmadja. 1970. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Binacipta, Bandung.
- Moeljatno. 2000. *Asas-asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Moeljatno. 1985. *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta.
- Muladi. 2002. *Lembaga Pidana Bersyarat*. Alumni, Bandung.
- Murtir Jeddawi. 2009. *Mengefektifkan Peran Birokrasi Untuk Memangkas Perilaku Korupsi*. Total Media, Yogyakarta.
- Nur Basuki Minarno. 2009. *Penyalahgunaan Wewenang dan*

Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Laksbang Mediatama, Palangkaraya.

P.A.F. Lamintang. 1991. *Delik-Delik Khusus Kejahatan dan Kejahatan-Kejahatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*. Pionir Jaya, Bandung.

Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-3. Kencana, Jakarta.

Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Rohim. 2008. *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*. Pena Multi Media, Depok.

Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti. 2009. *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*. Rajawali Pers, Jakarta.

Sudarto. 1990. *Hukum dan Hukum Pidana*. Alumni. Bandung.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1988. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Depdikbud, Jakarta.

B. Karya Ilmiah

Rosa Agustina, "Perbuatan Melawan Hukum". Tesis. Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

C. Jurnal, Makalah dan Hasil Seminar

Andi Hamzah, "Perumusan dan Penerapan Ajaran Melawan Hukum Materiel Dalam Tindak Pidana Korupsi". Makalah. Disampaikan pada Seminar Nasional Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindak

Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004.

Arsil. "Teknik Perangkap untuk Para Koruptor", *Jentera: Jurnal Hukum*, Edisi 9, Tahun III, PSHK, 2005.

Agus Salim Andi Gadjong, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pemerintah dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara". Makalah, diterbitkan pada blog pribadi.

Barda Nawawi Arief, "Konsepsi Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana". Makalah, disampaikan pada seminar nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004.

Harkristuti Harkrisnowo, "Korupsi, Konspirasi dan Keadilan di Indonesia", *Jurnal Dictum LeIP*., Edisi I, Lentera Hati, Jakarta, 2002.

Indrianto Seno Adji, "Perspektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi". *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Volume 25, No. 4, Oktober 2007.

Indriyanto Seno Adji. "Korupsi: Kriminalisasi Kebijakan Aparatur Negara ?". Makalah Disampaikan Pada Diskusi Panel dengan Topik "Kebijakan Aparatur Negara & Pertanggungjawaban Pidana", Pada Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) dengan tema "Revitalisasi Peran Gubernur Guna Menciptakan Sinergitas & Harmonisasi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah", Hotel Grand Preanger, Jalan Asia Afrika No. 81, Bandung, Jawa Barat. Kamis, tanggal 02 Desember 2010.

Mahfud MD. “Pemberantasan Mafia Peradilan: Mendiagnosa Akar Masalah, Menemukan Solusi Terarah”. Naskah *Keynote Speech* pada Debat Publik dalam Rangka 10 Tahun Komisi Hukum Nasional (KHN), yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), Hotel Millenium, Jakarta. Kamis, 18 Februari 2010.

Indeks Persepsi Korupsi 2011. <http://www.transparencyinternational.org>. November 2011.

Marwan Effendy. “Pertanggungjawaban Kebijakan Dari Perspektif Hukum Pidana/Korupsi”. Bahan Kuliah Umum yang disampaikan pada Kuliah Umum di Universitas Jambi. Mendalo, Jambi. 16 April 2011.

Mochammad Jasin. “Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi dan MoU antara KPK dengan BI”, Makalah, 22 Februari 2007.

Zainal Arif, “Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”. *Jurnal Clavia*, Volume 10 Nomor 01, Januari 2009.

D. Media Internet

Agus Salim Andi Gadjong. “Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pemerintahan Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara”. *Artikel* dalam http://agussalimandigadjong.blogspot.com/2011/01/tulisan-artikel_9040.html, diakses pada 1 Agustus 2012.

Febridiansyah, “Rumah Kedua Sang Koruptor (?)”, *Opini* dalam <http://febridiansyah.multiply.com/journal/item/8>, 3 Mei 2007

Hamdan Zoelva, “Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Artikel* dalam <http://www.hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20hukum-dan-politik-dalam-sistem-hukum-indonesia/>, diakses pada tanggal 25 November 2011.