

## PUTUSAN PENGADILAN TENTANG PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

Oleh:

**Nur Basuki Minarno**

(e-mail: Perspektif\_keadilan@yahoo.com)

Dosen Fakultas Hukum Unair

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya, Tlp (031) 50232243, Fax (031) 5020454

### **Abstract**

*From this research, it is found out that firstly, the concept of power belongs to the regime of Administrative Law. To prove the element of misuse of power, therefore, it is necessary apply legal concept under Administrative Law regime. In practice, however, to determine whether there is an element of misuse of power, court relies upon principle of reasonableness and carefulness as a parameter that are only suitable to determine materially unlawful act. Doing as such, the court mixes up two parameters of different legal regimes in determining the element of misuse of power. What court does is obviously incorrect because misuse of power is always intentionally carried out. Power is given due to certain purpose. If the power is exerted for other than its purpose, this may be deemed as misuse of power. Such principle is called principle of speciality. Law given power is specified by law. On the other hand, discretionary power is general principles of good administration based on the purpose.*

**Key words:** court, unlawful act, misuse of power

Konsep sebuah penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi, UU PTPK tidak memberikan penjelasan tentang konsep tersebut, oleh karenanya dalam putusan pengadilan terjadi beraneka ragam penafsiran. Keragaman penafsiran tersebut terkait dengan subyek delik penyalahgunaan wewenang dan parameter penyalahgunaan wewenang.

Dari kajian terhadap putusan pengadilan, dalam praktek peradilan ditemukan surat dakwaan dari penuntut umum terhadap tersangka/terdakwa (subyek delik) bukan pejabat atau pegawai negeri mendasarkan pada perbuatan penyalahgunaan wewenang.

Terjadi juga pada hal sebaliknya, subyek deliknya adalah pejabat atau pegawai negeri dengan didakwa melakukan perbuatan melawan hukum. Dari hasil kajian teori terhadap praktek peradilan seperti tersebut di atas dapat dinyatakan telah terjadi kekeliruan. Pejabat atau pegawai negeri melakukan perbuatan "melawan hukum" dalam bentuknya penyalah-gunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang tidak dapat dilakukan oleh seseorang yang tidak mempunyai jabatan/kedudukan (publik).

Dicantumkan unsur "melawan hukum" sebagai bagian inti delik pada Pasal 2 UU PTPK di samping unsur

"penyalahgunaan wewenang" sebagai bagian inti delik pada Pasal 3 UU PTPK, dalam praktek peradilan, parameter "melawan hukum" dipergunakan sebagai parameter untuk mengukur/menilai terjadinya penyalahgunaan wewenang, padahal parameter "penyalahgunaan wewenang" dengan parameter "melawan hukum" merupakan dua hal yang berbeda.

### 1. Pejabat atau Pegawai Negeri Sebagai Subyek Delik Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi

Dari hasil penelitian terhadap subyek delik penyalahgunaan wewenang dalam putusan pengadilan dapat dijelaskan seperti tabel di bawah ini:

No.	Putusan	Subyek delik penyalahgunaan wewenang	Bentuk Surat Dakwaan
1.	PN Denpasar No.630/Pid/B/2001	I.B.O	<b>Primair:</b> Pasal 1 ayat (1) sub b (= Psl 3 UU PTPK) <b>Subsidiar:</b> Pasal 1 ayat (1) sub a (= Psl.2 UU PTPK)
2.	PN Jakarta Pusat No.1146/Pid.B/2001	S H, Komisariss Bank Modern	<b>Primair:</b> Pasal 1 ayat (1) sub a (= Psl.2 UU PTPK) <b>Subsidiar:</b> Pasal 1 ayat (1) sub b (= Psl.3 UU PTPK)
3.	PN Jaya Pura No.171/Pid.B/1998	N, PNS Dinas PU	<b>Primair:</b> Pasal 1 ayat (1) sub a (= Psl 2 UU PTPK) <b>Subsidiar:</b> Pasal 1 ayat (1) sub b (= Psl.3UU PTPK)
4.	MARINo.572 K/Pid/2003	Ir. A.T. Mensesneg	<b>Primair: Pasal 1 ayat (1) sub b (= Psl. 3 UU PTPK)</b> <b>Subsidiar: Pasal 1 ayat (1) sub a (=Psl.2 UU PTPK)</b>

Surat dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum lebih banyak menggunakan bentuk subsidiaritas (bertingkat tau berjenjang). Pasal 2 UU PTPK (ex Pasal 1 ayat (1) sub a UU Nomor 3 Tahun 1971) dan Pasal 3 UU PTPK (ex Pasal 1 ayat (1) sub b UU Nomor 3 Tahun 1971) selalu dipergunakan bersama sama, jika primairnya menggunakan Pasal 2 UU

PTPK maka subsidiarinya Pasal 3 UU PTPK, demikian juga terjadi pada hal yang sebaliknya, jika Pasal 3 UU PTPK sebagai dakwaan Primair maka Pasal 2 UU PTPK ditempatkan sebagai dakwaan Subsidiar.

Dalam Pasal 3 UU PTPK ditentukan subyek deliknya adalah setiap orang, yang mempunyai pengertian orang perseorangan dan korporasi (Pasal 1

angka 3 UU PTPK). Pengertian korporasi meliputi korporasi yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

Hasil kajian teoritis dapat dinyatakan bahwa subyek delik penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK yang dirumuskan dengan "setiap orang" mempunyai pengertian pejabat atau pegawai negeri. Pendapat tersebut didasarkan pada suatu argumen bahwa pejabat atau pegawai negeri merupakan personifikasi dari wewenang publik dan pejabat atau pegawai negeri merupakan adresat dari wewenang (publik), di samping itu tidak akan terjadi penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh suatu korporasi.

Andi Hamzah secara tegas menyatakan bahwa "subyek delik pada Pasal 3 UU PTPK (ex Pasal 1 ayat (1) sub UU Nomor 3 Tahun 1971) harus memenuhi kualitas sebagai pejabat atau mempunyai kedudukan". (Andi Hamzah, 1984: 105-106). Argumen yang lain adalah dalam UU Nomor 3 Tahun 1971, yang telah dicabut dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, telah memberikan penjelasan atas subyek delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Hal tersebut dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 3 Tahun 1971 pada pokoknya

disebutkan bahwa tindak pidana korupsi pada umumnya memuat aktivitas yang merupakan manifestasi dari perbuatan korupsi dalam arti luas yaitu mempergunakan kekuasaan atau pengaruh yang melekat pada seseorang pegawai negeri atau kedudukan istimewa yang dipunyai oleh seseorang di dalam jabatan umum.

Demikian pula dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (1) sub b UU Nomor 3 Tahun 1971 yang pada pokoknya disebutkan bahwa unsur menyalahgunakan kewenangan yang diperoleh karena jabatan, mempunyai unsur dalam Pasal 52 KUHP. Sedangkan unsur dalam Pasal 52 KUHP adalah adanya subyek delik pegawai negeri yang melanggar kewajibannya yang istimewa dalam jabatannya.

Wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik, (Phillipus M. Hadjon, 2004: 1) sedangkan hak merupakan konsep dalam hukum privat. Dalam hal Penuntut umum membuat Surat Dakwaan terhadap subyek deliknya pejabat atau pegawai negeri maka yang paling tepat menggunakan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 (ex Pasal 1 ayat (1) sub b UU Nomor 3 Tahun 1971), dan tidaklah tepat menggunakan Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001

(ex Pasal 1 ayat (1) sub a UU Nomor 3 Tahun 1971), hal tersebut disebabkan perbuatan "melawan hukum" yang dilakukan oleh pejabat atau pegawai negeri adalah penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang merupakan "species" dari "genus" nya melawan hukum.

Dalam praktek peradilan terjadi kekeliruan dalam penerapan hukum terkait dengan subyek delik penyalahgunaan wewenang (Pasal 3 UU PTPK ex Pasal 1 ayat (1) sub b UU Nomor 3 Tahun 1971). Dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 630/Pid/B/2001/PN.Pds tanggal 8 April 2002, Majelis Hakim membebaskan Terdakwa, I B O, karena jaksa salah dalam menerapkan hukumnya. Kesalahan JPU terletak pada dakwaannya terhadap subyek delik penyalahgunaan wewenang yang semestinya dakwaan tersebut ditujukan kepada Gubernur (Pengurus Yayasan Bali Dwipa yang dibentuk dengan SK Gubernur Nomor 593), tetapi oleh Penuntut Umum dalam surat dakwaan maupun tuntutan pidana (requisitoir) ditujukan kepada terdakwa I. B. O. secara pribadi.

Banyak pula terjadi dalam praktek peradilan, Jaksa merumuskan dalam Surat Dakwaan dengan dasar telah

melakukan penyalahgunaan wewenang yang subyek deliknya bukan pejabat atau pegawai negeri dengan menggunakan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 (ex. Pasal 1 ayat (1) sub b UU Nomor 3 Tahun 1971), sekalipun ditempatkan pada dakwaan subsidiair. Hal tersebut dapat dilihat dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No.1146/Pid.B/2001/PN.Jkt.Pst, tanggal 1 Agustus 2002 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1696 K/Pid/2002 tanggal 28 Mei 2003 dengan terdakwa S.H, Presiden Komisaris Bank Modern Tbk. Penuntut Umum dalam Surat Dakwaannya menggunakan bentuk subsidiair yaitu: Primair: ex Pasal 1 ayat (1) sub a jo. Pasal 28 jo. Pasal 34 sub "c" UU Nomor 3 Tahun 1971 jo. Pasal 64 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana jo. UU Nomor 31 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (2) KUHPidana. Subsidiair: ex Pasal 1 ayat (1) sub b jo. Pasal 28 jo. Pasal 34 sub "c" UU Nomor 3 Tahun 1971 jo. Pasal 64 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana jo. UU Nomor 31 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (2) KUHPidana. Dakwaan subsidiair dengan mendasarkan Pasal 1 ayat (1) sub b (= Pasal 3 UU PTPK) tidak mempunyai makna apapun dikarenakan tidak akan terjadi penyalahgunaan wewenang karena Presiden Komisaris Bank Modern bukan pejabat publik, melainkan pejabat privat.

Tidaklah terjadi penyalahgunaan wewenang terhadap subyek delik bukan pejabat atau pegawai negeri, in casu adalah perbuatan melawan hukum.

Hal sebaliknya terjadi dalam dakwaan Penuntut Umum terhadap subyek delik penyalahgunaan wewenang adalah pejabat atau pegawai negeri yang semestinya menggunakan dasar Pasal 3 UU PTPK, tetapi oleh Penuntut Umum mendasarkan Pada Pasal 2 UU PTPK (lihat Putusan Pengadilan Jaya Pura Nomor 171/Pid.B/1998/PN.JPR tanggal 29 Mei 1999 jo. Putusan Mahkamah Agung R.I Nomor 934 K/Pid/1999 tanggal 28 Agustus 2000, in casu PN Sipil yang ditunjuk Pimpro). Dalam Surat Dakwaan tersebut ditentukan sebagai berikut: Primair: ex Pasal 1 ayat (1) sub a jo. Pasal 28 Jo. 34 UU No. 3/Tahun 1971 jo. Pasal 65 KUH Pidana; Subsidiar: ex Pasal 1 ayat (1) sub b jo. Pasal 28 jo. 34 UU No. 3/Tahun 1971 jo. Pasal 65 KUH Pidana. Tidak tepatnya surat dakwaan tersebut karena penempatan Pasal 1 ayat (1) sub b sebagai dakwaan subsidiar, yang semestinya ditempatkan pada dakwaan primair.

Persoalan yang lain dalam kaitannya dengan dakwaan Penuntut Umum tentang Penyalahgunaan Wewenang (Pasal 3 UU Nomor 31 tahun

1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 ex Pasal 1 ayat (1) sub b UU Nomor 3 tahun 1971) adalah delik penyalahgunaan wewenang yang dilakukan secara bersama-sama (medeplegen = Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP) antara subyek deliknya pejabat atau pegawai negeri dengan subyek deliknya tidak pejabat. Contoh yang dapat diketengahkan adalah dakwaan Jaksa atas Terdakwa I Ir. A.T, Terdakwa II D.S, dan Terdakwa III W.S. (lihat dalam putusan No 449/Pid.B/2002/PN.Jkt.Pst tanggal 4 September 2002 Pengadilan Tinggi Jakarta, Putusan No. 171/Pid.B/2002/PT.DKI tanggal 17 Januari 2003, dan Putusan Mahkamah Agung RI No. 572 K/Pid/2003 tanggal 4 -2-2004). Pertanyaan yang dapat diajukan adalah: "dapatkah seorang bukan pejabat atau pegawai negeri ikut serta (medeplegen) dengan pejabat atau pegawai negeri melakukan delik jabatan?"

Dalam ketiga putusan tersebut terlihat jelas dakwaan Penuntut umum menggunakan bentuk subsidiar yaitu: Primair: Pasal 1 ayat (1) sub b jo. Pasal 34 C UU Nomor 3 Tahun 1971 jo. Pasal 43 a UU Nomor 31 tahun 1999 jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo. Pasal 65 KUHP; subsidiar: Pasal 1 ayat (1) sub a jo. Pasal 35C UU Nomor 3 Tahun 1971 jo. Pasal 43 a UU Nomor 31 tahun 1999 jo. Pasal 55 ayat (1)

ke-1 jo. Pasal 65 KUHP. Dalam hal penerapan Pasal 1 ayat (1) sub b yang di juncto-kan dengan Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, dalam bentuk medeplegen (bersama-sama melakukan), adalah hal yang keliru jika dikaitkan dengan unsur "menguntungkan diri sendiri, orang lain, suatu badan". Dalam bentuk medeplegen pengertiannya bersama-sama, ketiga terdakwa itu seharusnya ikut serta, tidak mungkin seorang atau dua terdakwa saja menguntungkan orang lain atau suatu badan. Rumusan unsur "menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan" mempunyai pengertian alternatif, oleh karenanya tidak mungkin terjadi bentuk medeplegen. (Amir Syamsuddin et.al (Penyunting), 2004: 206-208).

E. Sikkema menyatakan bahwa: "tidak bisa seseorang bukan pegawai negeri atau pejabat turut serta (medeplegen) dengan pegawai negeri atau pejabat melakukan delik jabatan (delik kualitas). Akan tetapi sebagai pembantu (medeplichtige) mungkin terjadi". (E. Sikkema, 1957: 157).

Di dalam *medeplegen* untuk membuktikan adanya perbuatan bersama-sama, kesemua subyek delik itu harus memenuhi seluruh bagian inti delik (bestanddeel delict) tersebut. Adapun pengertian medeplegen sebagai berikut: bahwa turut (serta) melakukan, artinya

sepakat dengan orang lain membuat rencana untuk melakukan suatu perbuatan pidana dan bersama-sama melakukan (kerjasama).

Bahwa dalam hal turut serta melakukan itu terdapat inisiatif bersama untuk melakukan, dan melakukan pelaksanaannya bersama-sama. (J.E. Sahetapy (ed), 1995: 248-250 dan 259).

P.A.F. Lamintang mengemukakan pendapat Hoge Raad dalam arest-arestnya antara lain tanggal 9 Januari 1914, sebagai berikut: "untuk adanya suatu medeplegen itu disyaratkan bahwa setiap pelaku itu mempunyai maksud yang diperlukan serta pengetahuan yang disyaratkan. Untuk dapat menyatakan bersalah turut melakukan itu haruslah diselediki dan dibuktikan bahwa pengetahuan dan maksud tersebut memang terdapat pada tiap peserta". (P.A.F. Lamintang, 1997: 594).

Dalam bentuk medeplegen dapat diajukan pertanyaan: apakah kesengajaan sesama pelaku harus sama? Jan Rimmelink berpendapat bahwa kesengajaan sesama pelaku tidak harus sama. Dalam hal penggelapan, undang-undang mensyaratkan bahwa orang yang dengan sengaja menguasai kebendaan milik orang lain memiliki bentuk kesengajaan yang terarah pada penguasaan ke-

bendaan yang berbeda dalam hal kejahatan. Untuk yang terakhir disebut, kesengajaan ini tidak akan diketemukan dalam pelaku peserta lain yang tidak memiliki hubungan dengan urusan menahan kebendaan tersebut. Dalam hal ini cukup disyaratkan pengetahuan tentang adanya risiko ancaman pidana: HR 21 Juni 1926, NJ 1926, p. 955, W 11541. (Jan Remmelink, 2003: 314).

Tidaklah tepat kiranya dalam hal dakwaan jaksa terkait Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 yang dilakukan bersama-sama di juncto-kan dengan Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Dicantumkannya medeplegen terkait dengan dakwaan Pasal 3 UU PTPK tersebut, maka kata *ATAU* yang memisahkan kata diri sendiri, dengan kata orang lain serta kata suatu korporasi dalam unsur delik tersebut, menjadikan tidak mempunyai makna alternatif.

### **1. Parameter "Penyalahgunaan Wewenang" dalam Tindak Pidana Korupsi.**

Penjelasan unsur "melawan hukum" pada Pasal 2 tentang "penyalahgunaan wewenang" pada Pasal 3 dalam UU PTPK, hanya unsur "melawan hukum" yang mendapatkan penjelasan yang memadai. Perbuatan yang dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan

"melawan hukum" jika perbuatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (melawan hukum formiel) atau bertentangan dengan nilai kepatutan dan keadilan masyarakat (melawan hukum materiel).

Bagaimana dengan unsur "penyalahgunaan wewenang" dalam UU PTPK? Dari hasil kajian yang telah dilakukan baik terhadap UU PTPK maupun doktrin dari hukum pidana, sama sekali tidak diketemukan definisi atas konsep penyalahgunaan wewenang beserta parameter yang dapat dipergunakan untuk melakukan penilaian atas suatu perbuatan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang atau tidak.

Dicantumkannya kedua unsur, melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang, dalam UU PTPK menjadikan ketidakjelasan dalam hal konsep dan parameternya.

Akibat ketidakjelasan atas konsep dan parameter penyalahgunaan wewenang, dalam praktek peradilan "asas kepatutan" yang ditarik dari "materiele wederrechtelijk" dipakai sebagai parameter "penyalahgunaan wewenang".

Sebagai komparasi, di dalam hukum administrasi dikenal dengan konsep "onrechtmatigheid" (melanggar

hukum). Parameter yang dipergunakan untuk mengukur suatu perbuatan itu "onrechtmatigheid" adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintah yang baik (a.a.u.p.b). Atas dasar tersebut dapat ditarik suatu pengertian bahwa "Onrechtmatigheid" merupakan genus-nya, sedangkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan a.a.u.p.b. merupakan speciesnya.

Kajian dari segi hukum administrasi tersebut jika dianalogkan dalam hukum pidana, ada beberapa pertanyaan yang dapat diajukan, yaitu:

pertama, apakah melawan hukum itu merupakan genusnya dari penyalahgunaan wewenang (species)? Kedua, jika melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang dipandang sebagai species, pertanyaannya adalah: apakah genus-nya dari melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang?

Problematisasi seperti tersebut di atas, dari putusan pengadilan yang ada banyak terjadi keragaman penafsiran tentang konsep dan parameter dari unsur "melawan hukum" dan "penyalahgunaan wewenang". Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 6 :  
**Parameter Penyalahgunaan Wewenang  
Dalam Beberapa Putusan Pengadilan**

No.	Putusan	Parameter Penyalahgunaan wewenang
1.	MARI No. 380K/Pid/2001	SK Presiden, SK Menteri Keuangan, SKB Direksi BI dengan BPPN
2.	PN Jakarta Pusat No. 449/Pid.B/2002	Asas kepatutan
3.	PT Jakarta No.171/Pid.B/2002	Asas kecermatan
4.	MARI No. 572K/Pid/2003	Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik
5.	PN Jakarta Pusat No. 2043/Pid.B/2001	Asas kepatutan
6.	MARI No. 336 K/Pid/2000	Perda
7.	MARI No. 223/Pid/2002	Perda dan SK Bupati



Hasil kajian atas putusan pengadilan tindak pidana korupsi yang dilakukan dengan cara penyalahgunaan wewenang, majelis hakim dalam melakukan penilaian atas perbuatan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi menggunakan parameter peraturan perundang-undangan.

Parameter peraturan perundang-undangan yang dipakai untuk mengukur penyalahgunaan wewenang, diterapkan juga pada hukum pidana, yang sebetulnya merupakan konsep hukum administrasi. Parameter Peraturan perundang-undangan dalam hukum administrasi (PTUN) mempunyai makna yang berbeda dengan konsep hukum pidana. Dalam hukum administrasi, majelis hakim untuk menilai apakah KTUN tersebut sah atau tidak, majelis hakim harus melakukan penelaahan terhadap keterkaitan peraturan perundang-undangan (*gelede of getrapt normstelling/norma berjenjang*), (Philipus M. Hadjon, dalam Yong Zhang (ed), 1999: 55). bagaimana dengan hukum pidana?

Dalam hukum pidana, untuk menentukan perbuatan tersebut patut dipidana atau tidak harus didasarkan pada asas legalitas. Tidaklah tepat jika menyatakan perbuatan tersebut patut dipidana dengan mendasarkan pada

perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan, yang lebih tepat adalah melanggar undang-undang dan peraturan daerah (*vide: Pasal 14 UU Nomor 10 Tahun 2004*).

Parameter peraturan perundang-undangan dipakai untuk mengukur penyalahgunaan wewenang dalam kategori wewenang terikat. Untuk wewenang bebas (*beleidsvrijheid, discretionary power, Freies Ermessen*) parameter yang dipergunakan adalah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Asas legalitas atau *wetmatigheid van bestuur* tidaklah memadai, karena wewenang bebas itu di luar wewenang yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam putusan pengadilan, majelis hakim mempergunakan parameter "kepatutan", yang ditarik dari "*materiele wederrechtelijkheid*" untuk menilai apakah wewenang diskresi tersebut dalam pelaksanaannya telah terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak. *In casu*, majelis hakim telah membuat kekeliruan yang bersifat mendasar.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

Telah diuraikan pada bab sebelumnya bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang harus dibedakan lebih dahulu apakah

wewenang tersebut masuk dalam klasifikasi wewenang terikat ataukah wewenang bebas. Pada kategori wewenang terikat untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang menggunakan parameter asas legalitas atau *wetmatigheid van bestuur*, sedangkan pada kategori wewenang bebas (*discretionary power*) parameter yang dipakai adalah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik), dikarenakan asas "*wetmatigheid*" tidaklah memadai. Asas legalitas merupakan dasar legitimasi bagi pemerintah untuk bertindak dalam mencapai suatu tujuan tertentu.

Pemberian wewenang kepada pemerintah dapat diberikan dengan sarana peraturan perundang-undangan.

Penyalahgunaan wewenang terjadi jika tindakan pemerintah menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan dalam undang-undang, hal tersebut dikenal dengan Asas Spesialitas (*Specialialiteits Beginsel*). (Mariette Kobussen, 1991: 103).

Secara substansial Asas Spesialitas (*specialialiteitsbeginsel*) mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Dalam kepustakaan hukum administrasi sudah lama dikenal asas *zuiverheid van*

*oogmerk* (ketajaman arah atau tujuan). Menyimpang dari asas ini akan melahirkan "*détournement de pouvoir*".

Asas spesialitas sudah diintrodusir dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, hal tersebut dapat dijumpai dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, meskipun tidak mendapatkan penjelasan yang memadai.

Aparat penegak hukum untuk pembuktian dan melakukan penilaian terhadap tindakan pemerintah tersebut terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak, pertama-tama yang harus dilakukan adalah apakah peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tentang hal itu? Selanjutnya, langkah kedua adalah: apakah perbuatan tersebut menyimpang dari tujuan wewenang itu diberikan?

Putusan Mahkamah Agung Nomor 336 K/Pid/2000 tanggal 25 September 2000 yang pada intinya menyatakan: "terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh Walikota Padang dikarenakan para anggota DPRD telah memperoleh kredit untuk membeli kendaraan bermotor dari Bank BPD atas Surat Rekomendasi dari Walikota Padang yang menyatakan bahwa kredit tersebut dijamin dan akan

dibayar dari Anggaran APBD Pemda Kodya Padang dengan Pos 2.2.1.1010.a. di mana pos anggaran ini diperuntukkan bantuan organisasi sosial". *In casu*, Penggunaan anggaran tidak sesuai dengan peruntukannya (tujuan) dapat diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

Putusan Mahkamah Agung R.I. Nomor 223 K/Pid/2002, tanggal 11 Juli 2002 terdakwa dinyatakan telah melakukan penyalahgunaan wewenang, dalam ratio decidendinya dinyatakan: Terdakwa, Bendahara Khusus Penerima (BKP) dengan tugas dan wewenang untuk menerima dan menyetorkan secara bruto "uang pelayanan untuk sipil dan leges" kepada kas daerah melalui BPD (sesuai dengan ketentuan PERDA Nomor 3 Tahun 1996 jo. SK Bupati KDH Tk.II No. 27/1997).

Dalam ratio decidendi pada putusan tersebut, parameter yang dipergunakan untuk mengukur penyalahgunaan wewenang adalah Asas Legalitas (*written rules*), yaitu PERDA dan SK Bupati.

Dalam Putusan Mahkamah Agung R.I Nomor 380 K/Pid/2001 tanggal 10 Maret 2001 Majelis Hakim dalam ratio decidendi menyatakan bahwa perbuatan menyimpang dari terdakwa terhadap Surat Keputusan Presiden, Surat

Keputusan Menteri Keuangan R.I., dan Surat Keputusan Bersama Direksi Bank Indonesia dengan Ketua BPPN adalah penyalahgunaan wewenang.

Dari Putusan Mahkamah Agung tersebut, Surat Keputusan Presiden, Surat Keputusan Menteri Keuangan R.I., dan Surat Keputusan Bersama Direksi Bank Indonesia dengan Ketua BPPN yang dipakai sebagai dasar untuk menjatuhkan pidana. Terkait dengan hal tersebut, pertanyaan yang dapat diajukan adalah: apakah tidak melanggar asas legalitas ?

Asas legalitas asal katanya dari Lex yang berarti undang-undang, tidak berarti peraturan perundang-undangan. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 ditentukan bahwa produk legislasi yang dapat mencantumkan ketentuan pidana hanya terbatas yaitu undang-undang dan peraturan daerah.

Permasalahan penerapan peraturan perundang-undangan, selain undang-undang dan peraturan daerah, dipakai dasar untuk menjatuhkan pidana masih bersifat "*debateble*" berkaitan dengan perbuatan melanggar atau tidak terhadap asas legalitas. Argumen yang pertama menyatakan peraturan perundang-undangan, selain undang-undang dan peraturan daerah, dipakai sebagai landasan untuk membuktikan

penyalahgunaan wewenang sedangkan Pasal 3 UU PTPK dipakai sebagai landasan untuk menuntut pidana. Argumen yang lain menyatakan pelanggaran peraturan perundang-undangan, selain undang-undang dan peraturan daerah, tidak dapat dipakai sebagai dasar untuk memidana tersangka terdakwa.

Sebelum menjawab permasalahan di atas, sebagai bahan komparasi perlu diketengahkan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam hukum administrasi. Dasar untuk mengajukan gugatan KTUN yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 53 ayat (2) huruf a UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU Nomor 9 Tahun 2004), ketentuan tersebut dimaksudkan kepada hakim sebelum menjatuhkan putusan terhadap KTUN tersebut sah atau tidak, hakim harus melakukan penelaahan atas keterkaitan norma pada peraturan perundang-undangan (*gelede of getrapt normstelling*). (Philipus M. Hadjon, dalam Yong Zhang (ed), 1999: 55).

Permasalahan tersebut disebabkan jika dalam undang-undang tidak mengatur materi secara komprehensif. Undang-undang dapat mengatur materi yang sifatnya pokok-pokok saja (*kader wet*), dari yang pokok tersebut selanjutnya

ditindak lanjuti dengan cara delegasi regulasi atau legislasi (*delegated legislation/regulation*). (P.P. Craig, 2003: 371).

Banyak terjadi peraturan di bawah undang-undang tidak mempunyai dasar pengaturannya dalam undang-undang. Jika hal itu yang terjadi, maka akan mengalami kesulitan dalam melakukan tuntutan pidana atas perbuatan yang dilakukan.

Dalam tindak pidana korupsi, peraturan perundang-undangan tersebut dipakai sebagai dasar untuk membuktikan instrumen/modus dari sifat melawan hukumnya perbuatan atau penyalahgunaan wewenang. Jika sifat melawan hukumnya perbuatan atau penyalahgunaan wewenang terbukti, pertanyaan berikutnya adalah: apakah ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara? Jika jawaban atas pertanyaan itu ada kerugian negara, maka dasar dipidananya si terdakwa adalah undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara atau UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Atas dasar pemikiran tersebut, terbuktinya sifat melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang tetapi tidak disertai terjadi kerugian keuangan negara atau

perekonomian negara maka perbuatan tersebut tidak dapat diklassifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

Menjatuhkan pidana yang bertentangan dengan asas legalitas jika dasar pemidanaan yang dipergunakan bertentangan dengan peraturan pemerintah, surat edaran, dan lain-lain, selain undang-undang dan peraturan daerah (vide Pasal 14 UU Nomor 10 Tahun 2004), karena selain undang-undang dan peraturan daerah dilarang mencantumkan sanksi pidana.

#### **Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**

Kewenangan diskresi (*discretionary power*) bisa terjadi karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur kewenangan pemerintah sama sekali, atau bisa terjadi pula peraturan perundang-undangan mengandung norma yang samar (*vague norm*). (Phillipus M. Hadjon, 2004: 6) Di samping kedua alasan tersebut, kewenangan diskresi dapat dilakukan dalam "keadaan perlu dan mendesak". Landasan filosofisnya adalah pemerintah tidak boleh berhenti sedetikpun dengan suatu alasan wewenang tersebut tidak ada landasan hukumnya.

Dalam kewenangan diskresi, parameter asas legalitas atau

*wetmatigheid van het bestuur* untuk mengukur terjadinya penyalahgunaan wewenang tidak dapat lagi dipergunakan, karena wewenang tersebut di luar wewenang yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. (Phillipus M. Hadjon, 1987: 1).

Asas-asas dan pengujian berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid, discretionary power, Freies Ermessen*). Suatu peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak akan ada dasar peraturan perundang-undangan. Untuk keputusan membuat peraturan kebijaksanaan lebih diarahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu alat ukurnya adalah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*.

Menurut Philipus M. Hadjon, asas "*behoorlijk*" yang banyak diterapkan dalam praktek peradilan Tata Usaha Negara meliputi: asas kecermatan; asas persamaan; asas larangan penyalahgunaan wewenang; asas larangan sewenang-wenang. (Philipus M. Hadjon, dalam Yong Zhang (ed), 1999: 121).

Pendapat Mahkamah Agung dalam Putusan No. 572 K/Pid/2003 tanggal 4 Pebruari 2004 menyatakan :

berdasarkan fakta yang terbukti di persidangan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa apa yang dilakukan Terdakwa I, yaitu menerima dana budgeter sebesar Rp. 40 milyar kemudian diserahkan kepada Terdakwa II untuk digunakan dalam pengadaan dan penyaluran sembako untuk masyarakat miskin, bukan merupakan penyalahgunaan wewenang, kesempatan, atau sarana yang ada pada Terdakwa I baik selaku Mensesneg maupun selaku Koordinator yang menangani program pengadaan dan penyaluran sembako tersebut, tetapi merupakan suatu tindakan yang harus dilakukan oleh seorang Koordinator yang ada padanya untuk melaksanakan perintah Presiden sebagai atasannya. Bahwa dalam dan cara-cara dalam keadaan normal, terlebih pula penggunaan dan pengelolaan keuangan negara dalam bentuk dana non budgeter hanya diatur oleh apa yang disebut "konvensi", tidak seperti halnya keuangan negara dalam bentuk APBN yang penggunaannya dan pengelolaannya diatur oleh Keppres". (Putusan Mahkamah Agung No. 572 K/Pid/2003 tanggal 4 Pebruari 2004 dalam Amir Syamsuddin, 2004: 297).

*In casu*, parameter Keppres Nomor 16 Tahun 1999 atau Keppres No.18 Tahun 2000 tidak dapat dipakai

sebagai dasar untuk menentukan perbuatan yang menyimpang dari aturan tersebut untuk dinyatakan telah terjadi penyalahgunaan wewenang, karena kedua Keppres tersebut mengatur anggaran yang ada dalam APBN untuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah.

Apakah pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipakai dasar untuk menjatuhkan pidana? asas-asas umum pemerintahan yang baik dipergunakan untuk menilai instrumen/modus penyalahgunaan wewenang. Jika terbukti penyalahgunaan wewenang, apakah dapat dipidana dengan dasar melakukan tindak pidana korupsi? Jawaban atas pertanyaan tersebut bergantung pada apakah ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara atau tidak. Jika penyalahgunaan wewenang terbukti dan berimplikasi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara maka perbuatan si terdakwa dapat diklassifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa parameter peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik dipergunakan untuk membuktikan instrumen atau modus penyalahgunaan

wewenang. Sedangkan penyalahgunaan wewenang dapat diklassifikasikan tindak pidana korupsi jika berimplikasi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

#### DAFTAR BACAAN

- Amir Syamsuddin, et.al (Penyunting), *Putusan Perkara Akbar Tanjung Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004.
- E. Sikkema, , *Ambtelijk Corruptie in het Strafrecht, een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Boom Juridische Uitgevers, Leeuwarden, 1957.
- Jan Remmelink, , *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, 2003.
- J.E. Sahetapy (ed), *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1995.
- Mariette Kobussen, , *De Vrijheid Van De Overheid*, W.E.J.Tjenk Willink Zwolle, 1991.
- P.P. Craig, *Administrative Law, Fifth Edition*, Sweet & Maxwell Limited, London, 2003.
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Phillipus M. Hadjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), Paper, disampaikan pada Seminar Nasional" Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Korupsi*, Semarang, 6-7 Mei 2004.
- , *Judicial Review of Administrative Actions and Governmental Liability In Indonesia*, dalam Yong Zhang (ed), *Comparative Studies on Governmental Liability In East and Southeast Asia*, Kluwer Law International, Great Britain, 1999.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.