

**PENYALAHGUNAAN KEWENANGAN ADMINISTRASI DALAM UNDANG
UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI**
(*Abuse of Administrative Powers in Corruption Crime Laws*)**Nicken Sarwo Rini****Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia****Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia****Kementerian Hukum dan HAM R.I.****Jl. H.R. Rasuna Said Kav 4 - 5, Kuningan, Jakarta Selatan****nicken.sarwo.rini@gmail.com****Tulisan Diterima: 28-05-2018; Direvisi: 22-06-2018; Disetujui Diterbitkan: 22-06-2018**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>**ABSTRACT**

Legal enforcement must provide the widest possible access for legal protection. In addition, legal enforcers must be able to prove their charges in easier manners by relying upon some decisions of the State Administration Court. This paper is to describe the issue on abuse of administrative powers by the apparatuses of the government that may be classified as illegal acts. Theoretically this research is expected to contribute some thinkings to the legal development and improvement in the Administration of the Government affairs and administration of justice to the criminal act of corruption that all this time have been implemented to the government's apparatuses administering the government affairs by using discretions, the exercise of which power may give raise to a crime. This research is a juridical normative legal research using legal, historical and conceptual approaches. The research concludes that the Law of Administration of the Government Affairs has formulated and identified three (3) restrictions to abuse the powers, i.e.: restriction to act beyond one's authorities, restriction to misuse authorities, and restriction to act arbitrarily. The Law No. 30 of 2014 regarding the Administration of Government Affairs should have been a reference for the KPK investigators not to arrest the offenders before securing any decision of the State Administration Court that has absolute full force in laws.

Keywords: Abuse of Powers, Administration, Corruption**ABSTRAK**

Penegakan hukum harus memberikan akses yang seluas-luasnya untuk memberikan perlindungan hukum. Selain itu juga harus dapat membuktikan dakwaannya secara lebih mudah dengan mendasarkan pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Tulisan ini hendak menguraikan permasalahan mengenai penyalahgunaan wewenang administrasi oleh aparatur pemerintah yang dikualifikasikan melawan hukum. Dalam tataran teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran terhadap perkembangan dan pembaruan hukum di bidang Administrasi Pemerintahan dan tindak pidana korupsi yang selama ini diterapkan terhadap aparatur pemerintahan yang menjalankan aktivitas pemerintahan dengan menggunakan diskresi dimana penggunaan kewenangan tersebut berakibat pidana. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan jenis penelitian yuridis normatif dan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah merumuskan dan mengkategorisasikan 3 (tiga) bentuk tindakan larangan penyalahgunaan wewenang yaitu: larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-sewenang. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sudah seharusnya dapat menjadi rujukan bagi

penyidik KPK untuk tidak melakukan penangkapan penyidikan terhadap terdakwa sebelum adanya putusan dari pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Kewenangan, Administrasi, Korupsi

PENDAHULUAN

Hukum hadir dalam wujud kaidah, yang selanjutnya disebut sebagai kaidah hukum (*rechtsnorm, legal norm*). Bentuk penampikan dari sebuah kaidah hukum dapat berupa kaidah hukum yang tertulis (dirumuskan dalam rangkaian kata-kata yang tertata sesuai dengan sintaksis yang berlaku) dan kaidah hukum yang tidak tertulis (tampil dalam wujud perulangan perilaku yang sama tiap terjadi situasi yang sama), keduanya disebut sebagai aturan hukum (*rechtsregel, legal rule*) (Sidharta, 2011:1). Kaidah hukum adalah ketentuan yang bermuatan keharusan bagi orang untuk, dalam situasi kemasyarakatan tertentu, melakukan perbuatan tertentu atau larangan melakukan perbuatan tertentu karena tuntutan keadilan menghendaki hal itu, yang dapat dipaksakan secara sah (*Ibid*).

Persyaratan terpenting untuk dapat dikatakan sebagai hukum yang baik adalah hukum harus didasarkan pada prinsip manfaat (*maximizing happiness and minimizing pains*), selain itu hukum juga harus diketahui semua orang, konsisten, pelaksanaannya jelas, sederhana dan ditegakkan secara tegas (Bentham, 2010:17). Namun dalam prakteknya, hukum di Indonesia saat ini lebih sering menuai kritik yang berkaitan dengan kualitas hukum, ketidakjelasan berbagai produk hukum yang berkaitan dengan proses legislasi, dan juga lemahnya penerapan berbagai peraturan perundang-undangan (MDMahfud, 2010:1).

Salah satu persoalan yang dirasakan, dalam praktik penanganan perkara tindak pidana korupsi di Indonesia yaitu adanya dikotomi terminologi keuangan Negara yang dimuat dalam hukum positif. Secara substantif terdapat rumusan pengertian keuangan negara yang berbeda-beda dan tersebar diberbagai perundangan-undangan yaitu di dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang

Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun didalam penjelasan Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Terminologi keuangan negara merupakan hal yang sangat signifikan sebagai salah satu unsur utama yang harus dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) ketika menghadapi seorang terdakwa ke persidangan dengan dakwaan Pasal 2 dan/atau Pasal 3 Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Nirwanto, 2014:3).

Kekhawatiran yang sama muncul seiring dengan lahirnya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karena dianggap oleh sebagian kalangan dapat menimbulkan polemik dalam upaya pemberantasan korupsi. Kekhawatiran tersebut sangat beralasan, mengingat beberapa substansi pasal dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan atribusi kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memeriksa, menilai, dan memutuskan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan dan berpotensi melemahkan upaya pemberantasan korupsi bahkan menjadi tempat bersembunyi para koruptor (IKAHI, 2015:2-3).

Seiring dengan menguatnya tuntutan akan peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka tugas pemerintah tidak hanya untuk menjaga keamanan dan ketertiban (*law and order*). Masyarakat menginginkan agar negara senantiasa hadir dalam segenap aspek kehidupan, baik sebagai penjamin kesejahteraan (*the state as provider*), pengatur (*regulator*), pengusaha (*entrepreneur*), maupun berfungsi sebagai wasit (*the state as umpire*) (Freidman, 1971:5). Begitu pula halnya dengan negara Indonesia yang menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang memiliki peran dan fungsi dalam hal pengaturan, pelayanan,

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berkembangnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai antithesa terhadap konsep negara hukum klasik yang hanya berperan sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*), telah memperluas kewajiban pemerintah dalam mengatur pergaulan hidup khalayak ramai. Dalam sebuah negara kesejahteraan, maka tugas dan peran pemerintah memiliki lapangan kerja yang lebih luas dengan tujuan utama untuk kepentingan umum (Gautama, 1983:10). Kecenderungan ini telah berimplikasi kuat terhadap menonjolnya prevensi general, dimana negara melalui berbagai instrumen pendukungnya ikut terlibat sebagai bentuk perlindungan masyarakat secara lebih luas. Dalam hal ini, hukum administrasi merupakan instrumen utama dari sebuah negara hukum, yang mengedepankan demokrasi dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (Hadjon dkk, 2012:5-6).

Mengingat luasnya ruang lingkup hukum administrasi sebagai pengejawantahan dari fungsi hukum dalam masyarakat modern, maka produk legislasi di bidang administrasi juga mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Banyaknya produk legislasi di bidang administrasi telah digambarkan oleh Guru Basar Hukum Administrasi Crince Le Roy, sebagai suatu fenomena dan faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan hukum administrasi di Belanda, yaitu: (Soemantri, 2014:349-351)

- a. Terjadinya perluasan tugas-tugas pemerintah/penguasa secara berangsur-angsur, yang berjalan paralel dengan terjadinya revolusi industri;
- b. Dengan terjadinya revolusi industri, tenaga manusia diganti dengan tenaga mesin telah menimbulkan permasalahan sosial dan menuntut pemerintah/negara untuk dapat mengatasinya yang tidak saja terbatas sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*) melainkan menjadi negara kesejahteraan (*welvaarsstaat*).

Melihat banyaknya produk legislasi di bidang administrasi sebagai upaya pemerintah/negara dalam mensejahterakan

warganya, maka Crince Le Roy menyebutnya sebagai penggerogotan hukum administrasi terhadap bidang hukum perdata, hukum pidana dan bahkan hukum tata negara (*Ibid.*,: 354).

Pada tataran legislasi saat ini, terdapat kecenderungan adanya peraturan perundang-undangan di berbagai bidang merupakan aturan administrasi yang memuat sanksi pidana atau biasa disebut sebagai *administrative penal law* atau *verwaltungs strafrecht* (Adji, 2007: 45). Sejatinya keberadaan sanksi pidana dalam Undang Undang (UU) terkhusus di bidang administrasi, merupakan sarana penunjang dan berperan secara fungsional untuk menegakkan norma di bidang hukum lain dalam kerangka *public welfare offenses* (Muladi, 1990: 148-149).

Salah satu persoalan yang mengemuka dari pesatnya produk *administrative penal law*, yang merupakan hukum pidana khusus bersifat ekstra aturan pidana seperti UU Perbankan, Perpajakan, Kehutanan, Telekomunikasi dll, dalam praktek penegakannya kurang bersinggungan dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang merupakan hukum pidana khusus yang bersifat intra aturan pidana. Hal tersebut terjadi karena adanya kesamaan unsur tindak pidananya terutama kerugian keuangan negara, namun tidak disertai adanya parameter yang jelas. Disamping itu adanya ketidakseragaman pola formulasi kebijakan penal baik dari segi peristilahan, ruang lingkup permasalahan, maupun dari sudut fungsional yang menyangkut masalah hukum pidana secara dogmatis (tindak pidana, kesalahan, pidana dan pemidanaan). Dalam realitasnya produk *administrative penal law*, menentukan secara beragam tentang kualifikasi delik, termasuk penentuan subyek hukum dan pertanggungjawaban pidananya.

Untuk memberikan gambaran mengenai keberadaan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maka yang harus diperhatikan dalam pembuatan tersebut agar tidak bertentangan dengan Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah landasan atau pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis yakni:

- a. **Landasan filosofis**, yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk

mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 1945). Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) dan apabila dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Secara universal harus didasarkan pada peradaban, cita-cita kemanusiaan dalam pergaulan hidup masyarakat. Sesuai pula dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusaian (*idee der zedelijkeheid*) (Astawa dan Suprin Na'a, 2008: 77-81).

b. **Landasan sosiologis**, yang menggambarkan bahwa, peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*), apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan atau kesadaran masyarakat agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis ini diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima masyarakat secara wajar bahkan spontan sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Sebagaimana yang terdapat didalam teori pengakuan (*annerken nungstheorie*) yang menegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat

hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa, dimensi sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

c. **Landasan yuridis**, yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam penanganan kasus korupsi ini terdapat titik singgung baik dari sudut pidana, perdata maupun administrasi yang apabila dilihat secara utuh, maka ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai administrasi pemerintahan yang seharusnya menjadi prioritas dalam penanganan perkara terhadap seorang pejabat negara yang bertugas. Kedepannya yang harus diperhatikan adalah bagaimana pemerintah dalam menangani perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seorang pejabat terhadap kewenangan yang diembannya.

Esensi utama kehadiran PTUN sebagai peradilan administrasi adalah untuk menjaga harmoni antara kepentingan individu yang melekat dalam hak-hak warga negara dan memberikan kepastian hukum terhadap kepentingan publik yang pengelolaannya di bawah kontrol pemerintah. Ketika harmoni kedua kepentingan tersebut terganggu, maka perlu ada instrumen untuk menjaga harmoni tersebut agar tetap dalam koridor keadilan dan kepastian hukum.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan yuridis (*juridische grondslag, juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir. Urgensi landasan yuridis ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan menunjukkan: (1) keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Apabila tidak,

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

makaperaturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*); (2) keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur dan apabila tidak, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dibatalkan (*vernietigbaar*); (3) keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara itu tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau belum mempunyai kekuatan hukum mengikat; (4) keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*Ibid*).

Upaya yang mengalami kemajuan lainnya yang diatur dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah mekanisme pengawasan internal pemerintahan untuk memastikan ada tidaknya tindakan penyalahgunaan wewenang. UU tersebut berusaha merevitalisasi lembaga-lembaga pengawasan internal yang secara faktual selalu ada namun tidak memiliki fungsi secara maksimal. Salah satu faktor terlemah dari kualitas lembaga pemerintahan adalah rendahnya akuntabilitas pemerintahan sebagai akibat dari rendahnya atau terbatasnya lembaga pengawas, khususnya pengawasan internal pemerintahan itu sendiri. Selama ini dikenal sifat dari pengawasan internal lembaga pemerintahan dengan istilah pengawasan melekat (*waskat*). Namun sistem *waskat* ini tidak mampu meningkatkan kualitas akuntabilitas dan transparansi kinerja aparat pemerintah, sehingga muncul berbagai macam penyimpangan termasuk penyalahgunaan wewenang.

Khususnya dalam mengawasi penyalahgunaan wewenang, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur adanya lembaga khusus yang disebut Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP). Desain pembentukan APIP ini sesungguhnya memiliki postur dan fungsi yang hampir sama dengan Inspektorat Jenderal (Irjen) yang selama ini ada di setiap lembaga pemerintahan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara. Inspektorat Jenderal adalah unsur pengawas pada Kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan internal di lingkungan Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri

dengan jabatan Pimpinan Tinggi Madya (eselon I.a). Dalam melaksanakan tugas, Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi: penyusunan kebijakan teknis pengawasan internal; pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atau penugasan Menteri; penyusunan laporan hasil pengawasan; dan pelaksanaan administrasi Inspektorat Jenderal.

Tugas dan fungsi Irjen tersebut memiliki nilai yang sama dengan APIP yang diatur dalam Pasal 20 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni salah satunya dalam mengawasi kewenangan pejabat pemerintah. Perbedaannya dengan Irjen adalah Irjen memiliki tugas dan fungsi yang lebih terhadap pengawasan secara menyeluruh, sedangkan APIP hanya terfokus pada pengawasan pejabat pemerintah yang terkait langsung dengan adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Salah satu ciri dari keterbatasan hukum tertulis ditandai dengan adanya ketentuan norma tersamar (*vague norm*) maupun ketentuan norma yang terbuka (*open texture*). *Vague norm* merupakan norma yang pengertiannya tidak dapat diterapkan secara persis, sedangkan norma terbuka (*open texture*) merupakan norma yang pengertiannya memuat ciri-ciri yang dalam perjalanan waktu mengalami perubahan (Bruggink, 1996: 61 dan 68). Atas dasar tersebut, maka diskresi diperlukan oleh pejabat publik ketika menghadapi berbagai persoalan penting dan mendesak, yang tidak mungkin menunggu sampai adanya undang-undang baru yang disahkan oleh lembaga legislasi. Adapun persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut: (Lukman, 1996: 17)

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan;
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan;
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut,

peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri;

- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

Terma diskresi sebagai padanan kata *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freiesermessen* (Jerman) (HR **Ridwan, 2003:130**), mengandung arti kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri sesuai dengan jabatan yang diembannya. Sejatinnya diskresi yang dimiliki pejabat publik merupakan wewenang administrasi yang bersifat bebas atau biasa disebut dengan wewenang bebas (*vrij bevoegdheid*). Setiap diskresi yang dimiliki pejabat publik, memiliki makna akan kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian dan kebebasan untuk menentukan sesuatu tindakan atau keputusan. Diskresi yang dimiliki pejabat publik merupakan kewenangan dalam pelaksanaan tugasnya dengan pertimbangan sendiri, mengambil pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu.

Pengertian diskresi dalam tradisi *continental law* mempunyai padanan dengan istilah *bevoegd*, yang berarti kewenangan yang metekat pada suatu tindakan tertentu. Penggunaan istilah *bevoegdheid* telah seringkali dipakai dalam hukum publik maupun hukum perdata, karena kewenangan merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi. Hal inilah yang mempertegas pernyataan Robert Bierstedt, yang menganggap wewenang sebagai kekuasaan yang dilembagakan (*authority is institutionalized power*) (Laswoll & Abraham Kaplan, 1950: 74).

Salah satu ciri utama dari sebuah diskresi, terletak pada kebebasan untuk mempertimbangkan, menentukan atau memilih suatu tindakan tertentu berdasarkan kemauan pejabat publik yang bersangkutan. Didalamnya menyangkut kebebasan mengartikan atau menafsirkan ruang lingkup wewenangnya dan kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimilikinya itu akan digunakan. Terdapat 3 (tiga) bentuk kebebasan diskresioner pejabat

pemerintahan, yaitu: kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*) (Hadjon, 1993: 4-5), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*) (Lukman, 1996: 191), dan kebebasan interpretasi (*intrepretatievrijheid*) (HR **Ridwan, 2014: 16**). Wewenang bebas (*vrij bevoegdheid*) berupa diskresi yang dimiliki oleh pejabat publik tersebut, bukanlah bebas untuk berbuat semaunya dan terlepas dari aturan hukum. Dalam *bevoegd* terkandung hak dan kewajiban yang menjadi batasan dan ukuran penilaian, apakah kewenangan berupa diskresi itu dilakukan sesuai dengan aturan normatif yang melahirkan kewenangan itu (Kaligis, 2008: 14).

Salah satu point utama yang melatarbelakangi pembentukan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sesungguhnya dimaksudkan agar penggunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan senantiasa mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) (Pasal 1 angka 12 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) atau *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan UU AP juga dimaksudkan agar terdapat perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, baik perlindungan terhadap warga masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak maupun terhadap pihak pemerintah sendiri selaku pihak penyelenggara pemerintahan (Konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka penggunaan kekuasaan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan memerlukan suatu prasyarat tertentu. Di satu sisi, tindakan pemerintah harus senantiasa didasarkan pada hukum dan senantiasa memperhatikan hak-hak masyarakat. Pada sisi yang lain, masyarakat juga tidak serta merta dapat mempersalahkan pemerintah tetapi harus berdasarkan argumentasi yang sah dan melalui mekanisme dan prosedur hukum yang telah ditentukan. Dalam hal ini, pengawasan dan pengujian terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh lembaga negara dan PTUN yang bebas dan mandiri (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan).

Atribusi kewenangan kepada PTUN tidak hanya terbatas pada pengawasan dan pengujian terhadap penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga dalam hal memutuskan ada tidaknya unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Secara rinci ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan:

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- (6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Adapun kategori penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, meliputi tindakan yang melampaui Wewenang, mencampuradukkan wewenang dan/atau bertindak sewenang-wenang. Seorang pejabat pemerintahan dikategorikan telah melakukan tindakan melampaui wewenangnya, apabila tindakannya itu dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Tindakan pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang, apabila keputusan dan/atau tindakannya itu yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Sedangkan bertindak sewenang-wenang, apabila keputusan dan/atau tindakannya itu dilakukan tanpa dasar kewenangan; dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, memperlihatkan secara tegas bahwa pengujian terhadap ada/tidaknya tindakan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan merupakan kompetensi absolut PTUN. Penilaian terhadap kebebasan diskresioner apakah selaras dengan maksud ditetapkannya wewenang atau memang sesuai dengan tujuan akhirnya, merupakan domain hakim administrasi atau tata usaha negara, sehingga terhadap kebijakan pemerintahan tidak dapat dinilai oleh hakim pidana yang memfokuskan dirinya pada persoalan *rechtmatigheid* dan bukan pada *doelmatigheid* (Adji, 2009: 110-111).

PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemahaman tersebut, permasalahan yang hendak diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimanakah bentuk penyalahgunaan wewenang administrasi oleh aparatur pemerintah yang dikualifikasikan melawan hukum?

METODE PENELITIAN**1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap kaidah hukum itu sendiri (peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat atau hukum tidak tertulis lainnya) dan asas-asas hukum (Manan, 1999: 4). Penelitian hukum digunakan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Karena pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*. Sedangkan jawaban yang diharapkan

dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai (Marzuki, 2005: 33).

2. Pendekatan Penelitian

Untuk menunjang jenis penelitian seperti di atas, maka digunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*) untuk menelaah dari aspek pengaturan administrasi dalam tindak pidana korupsi (Ibid.: 93).

Pengaturan tentang penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Tipikor sebagaimana diulas di dalam penelitian ini memiliki perbedaan redaksional dengan pengaturan yang terdapat dalam kajian hukum administrasi sebagaimana dalam Pasal 21 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menggunakan istilah penyalahgunaan wewenang.

3. Bahan Hukum

Menurut Sunaryati Hartono penelitian hukum mengadakan perbedaan terhadap bahan-bahan hukum antara:

- a. bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), seperti undang-undang dan putusan pengadilan, dan;
- b. bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), misalnya makalah dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*) (Hartono, 2006: 134).

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan dengan menurut metode sistematis serta dicatat pada kartu-kartu dengan ukuran dan cara tertentu. Kartu-kartu disusun berdasarkan pokok bahasan untuk memudahkan analisis dan pada kartu dicatat konsep-konsep yang berkaitan dengan isu hukum tertentu (Suandi, 2003: 21).

5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisis langkah-langkah meliputi "deskripsi, sistematisasi dan eksplanasi" (Ibid.: 22). Deskripsi meliputi "isi maupun struktur hukum positif" (Hadjon, Dalam Yuridika, Nomor 6 Tahun IX, Nopember-Desember 1994) maksudnya melakukan pemahaman untuk menentukan makna aturan hukum. Pada tahap ini dilakukan deskripsi dalam rangka menentukan makna aturan-aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam pembahasan ini.

PEMBAHASAN

Dalam mengklasifikasi perbuatan melawan hukum terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang secara administratif oleh aparatur pemerintah, maka didalam pembahasan ini akan dideskripsikan melalui 3 hal pokok yaitu tindakan aparatur pemerintah yang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Berikut merupakan penjelasan dimaksud:

A. Melampaui Wewenang

Secara sederhana penyalahgunaan wewenang terjadi karena adanya wewenang atau dengan istilah lain adanya kekuasaan (*power*). Penyalahgunaan wewenang berarti terdapat tindakan yang dilakukan oleh si pemegang wewenang di luar koridor kewenangannya dan hal tersebut mengakibatkan kerugian negara. Ketika terdapat kerugian negara akibat penyalahgunaan kewenangan, maka dalam konteks hukum pidana masuk dalam kategori melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Dalam kurun waktu satu dekade pasal penyalahgunaan kewenangan tersebut melekat dan eksis dalam rezim hukum pidana yakni sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi. Namun sejatinya wacana atau kajian tentang wewenang atau kewenangan dalam sebuah tata pemerintahan merupakan domain hukum administrasi negara. Namun pada faktanya sejak tahun 1999 perumus UU di negeri ini menempatkan salah satu kajian hukum administrasi negara yakni wewenang dalam melaksanakan pemerintahan termasuk halnya

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

ketika terjadi penyalahgunaan wewenang menjadi bagian dari tindak pidana, khususnya pidana korupsi.

Apabila dilihat dari perspektif hukum pidana, maka dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor baik Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak diatur secara paradigmatik tentang latar belakang dijadikannya unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai bagian dari tindak pidana korupsi. Dalam pandangan penulis, hal ini mengingatkan kajian tentang wewenang atau kewenangan berikut yang terkait dengan topik-topik yang terkait dengan kewenangan misalnya penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang dan melampaui kewenangan sejatinya adalah kajian dari hukum administrasi negara.

Sesungguhnya titik tekan kewenangan hukum pidana dalam hal penyalahgunaan kewenangan adalah terletak pada akibat dari penyalahgunaan tersebut yakni; adanya kerugian negara yang melahirkan tindakan melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Dalam menguji kewenangan yang dimiliki oleh pejabat yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan maka tolak ukurnya adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber kewenangan serta substansi diberikannya kewenangan tersebut kepada pejabat tertentu. Hal yang sama dengan menguji sebuah keputusan tata usaha negara, maka untuk menguji sah tidaknya sebuah keputusan TUN maka yang dijadikan batu uji adalah ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang penerbitan keputusan tersebut bukan pada orang (*persoon*) yang menerbitkan Surat Keputusan (SK) tersebut. Penilaian sah tidaknya suatu keputusan tata usaha negara dalam hukum administrasi dilakukan dengan penelaahan terhadap keterkaitan peraturan perundang-undangan (*gelede of getrapt normstelling*) atau norma berjenjang (Hadjon dkk, 1999: 55). Sementara dalam kajian hukum pidana pengujian terhadap ada tidaknya tindak pidana berdasarkan asas legalitas.

Topik utama dari Pasal 3 UU Tipikor adalah Penyalahgunaan kewenangan yang dalam sehari-hari kajian tersebut terkait dengan jabatan dan kedudukan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Artinya ada korelasi antara jabatan dengan potensi tindak pidana.

Suatu dakwaan tindak pidana yang dikaitkan dengan unsur/elemen "kewenangan" atau "jabatan" atau "kedudukan", maka dalam mempertimbangkannya tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara yang memberlakukan prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability jabatan*), yang harus dipisahkan dari prinsip pertanggungjawaban pribadi (*liability pribadi*) dalam hukum pidana (Putusan Badan Peradilan, Varia Peradilan, No. 223 Th. XIX. April 2004, hlm.4). Terkait hal ini, Indriyanto Seno Adji memberikan perspektif tentang Penyalahgunaan Kewenangan dalam 3 bentuk (Adji, 1997: 427):

- Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan pribadi, kelompok atau golongan;
- Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan diberikannya kewenangan tersebut oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
- Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Tiga bentuk pengertian tersebut secara maknawi menjadi domain kajian hukum administrasi. Secara normatif dalam UU Tipikor, dengan tidak adanya penjelasan yang utuh terhadap ketentuan penyalahgunaan wewenang dalam UU Tipikor maka terdapat keterbatasan dalam memahami makna penyalahgunaan kewenangan dalam pemberantasan korupsi ditinjau dari perspektif hukum pidana. Meskipun demikian pengaturan tentang tindak pidana akibat adanya penyimpangan wewenang dan kewenangan seorang pejabat dalam hukum pidana bukanlah hal yang baru karena pengaturan tentang hal tersebut juga sudah diatur dalam UU KUHAP.

Pada perkembangannya, kehadiran Pasal 3 UU Tipikor memberikan prasyarat terhadap unsur melawan hukum ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan yakni, apabila terjadi unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Menurut

Wiryono, yang dimaksud dengan "merugikan" adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksudkan dengan unsur "merugikan keuangan negara" adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara" (Wiyono, 2005: 31). Dengan tetap berpegangan pada arti kata "merugikan" yang sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, maka apa yang dimaksud dengan unsur "merugikan perekonomian negara" adalah sama artinya dengan perekonomian negara menjadi rugi atau perekonomian negara menjadi kurang berjalan (Ibid.: 33). Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara inilah yang menjadi pembeda pengaturan penyalahgunaan kewenangan di KUHAP dengan UU Tipikor. Seiring dengan lahirnya UU AP, maka pengaturan tentang unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang diakibatkan oleh Penyalahgunaan Kewenangan tidak lagi murni dalam pendekatan hukum pidana, namun juga melalui pendekatan hukum administrasi.

Jika dilihat dari perspektif kajian hukum administrasi maka, pengaturan tentang penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor sebagaimana diulas di atas memiliki perbedaan redaksional dengan pengaturan yang terdapat dalam kajian hukum administrasi sebagaimana dalam Pasal 21 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 3 UU Tipikor menggunakan kalimat Penyalahgunaan Kewenangan, sedangkan dalam Pasal 21 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menggunakan istilah Penyalahgunaan Wewenang.

Sebelum masuk pada pertentangan soal penyalahgunaan kewenangan atau penyalahgunaan wewenang, terlebih dahulu diurai soal definisi wewenang dan kewenangan. Dalam konteks negara hukum, khususnya dalam hukum pemerintahan, diskursus tentang wewenang atau kewenangan bersumber konsep legalitas. Artinya pemerintah sebagai dalam melaksanakan urusan pemerintahan maupun berhubungan dengan kepentingan publik harus memiliki legalitas yaitu perbuatan atau tindakan yang bersumber pada hukum. Dengan adanya legalitas inilah kemudian melahirkan sebuah

kewenangan atau wewenang untuk memerintah dan melaksanakan urusan pemerintahan lainnya.

Dalam hukum administrasi dikemukakan bahwa tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintah yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah. Oleh karena itu kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan (Ilmar, 2013: 114). Wewenang memiliki peran penting dalam tata hukum pemerintahan sehingga F.A.M. Streik dan LG. Stenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi (*het begrip bevoegheid is d nook een kernbegrip in het staats en administratief recht*) (Ibid.: 115). Beberapa pakar tersebut menjelaskan konsep kewenangan dan wewenang dengan istilah dan substansi yang sama. Namun beberapa pakar juga membedakan konsep wewenang dan kewenangan secara teoritis.

Berbagai literatur dan putusan-putusan pidana terdahulu pada umumnya menggunakan istilah Penyalahgunaan Kewenangan. Berdasarkan pengertian dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang ombudsman yang menguraikan unsur dari pemenuhan suatu tindakan administrasi point kedua: "yang melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik". Kewenangan adalah kekuasaan formal yang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan ketaatan terhadap peraturan-peraturan (Laswell dan Abraham Kaplan, 1950: 82). Adapun pengertian kewenangan menurut Budihardjo adalah kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu (Budiharjo, 2011: 6).

Penyalahgunaan Kewenangan merupakan suatu kebijakan yang diberikan suatu pejabat ke pejabat lainnya yang ditujukan untuk menjalankan pekerjaannya tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki pejabat

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

tersebut dengan kata lain pejabat tersebut menyimpang dari wewenangnya, adapun penyalahgunaan kewenangan menurut Rivera dan Waline penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi terdiri dari 3 macam yaitu (Willy D.S., 2013: 146):

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
- b. Penyalahgunaan kewenangan yang kedua yaitu tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.
- c. Penyalahgunaan kewenangan yang terakhir yaitu menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Sementara beberapa putusan Mahkamah Agung yang terkait dengan Penyalahgunaan Kewenangan antara lain dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 742 K/Pid/2007 yang pada intinya menerangkan:

"bahwa sehubungan dengan pengertian unsur menyalahgunakan kewenangan" dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, Mahkamah Agung adalah berpedoman pada putusannya tertanggal 17 Februari 1992, No. 1340 K/Pid/1992, yang telah mengambil alih pengertian "menyalahgunakan kewenangan" yang pada Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut atau yang dikenal dengan "detournement de pouvoir".

Selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 979 K/Pid/2004 yang pada pokoknya menerangkan:

Menimbang, bahwa sehubungan dengan unsur tindak pidana tersebut, terlebih dahulu perlu dikemukakan pendapat-pendapat Prof Dr. Indriyanto Sena Adji, S.H., M.H. dalam makalahnya "Antara Kebijakan Publik" (*Publiek Beleid, Azas Perbuatan Melawan Hukum Materiel dalam Prespektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*) yang pada pokoknya adalah Pengertian

"menyalahgunakan wewenang" dalam hukum pidana, khususnya dalam tindak pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya. Mengingat tidak adanya eksplisitas pengertian tersebut dalam hukum pidana, maka dipergunakan pendekatan ekstensif berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh HA. Demeersemen tentang kajian "*De Autonomie van het Materials Strafrecht*" (Otonomi dari hukum pidana materiel). Intinya mempertanyakan apakah ada harmoni dan disharmoni antara pengertian yang sama antara hukum pidana, khususnya dengan Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara, sebagai suatu cabang hukum lainnya. Di sini akan diupayakan keterkaitan pengertian yang sama bunyinya antara cabang ilmu hukum pidana dengan cabang ilmu hukum lainnya.

Apakah yang dimaksud dengan disharmoni dalam hal-hal dimana kita memberikan pengertian dalam Undang-Undang Hukum Pidana dengan isi lain mengenai pengertian yang sama bunyinya dalam cabang hukum lain, ataupun dikesampingkan teori, fiksi dan konstruksi dalam menerapkan hukum pidana pada cabang hukum lain? Kesimpulannya dikatakan bahwa mengenai perkataan yang sama, Hukum Pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian apabila pengertian "menyalahgunakan kewenangan" tidak ditemukan eksplisitasnya dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya (Putusan Mahkamah Agung Nomor: 979 K/Pid/2004).

Terhadap perbedaan istilah penyalahgunaan wewenang dengan penyalahgunaan kewenangan, Mantan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, Laica Marzuki berpendapat bahwa tidak ada hal yang substansi terhadap perbedaan tersebut dan murni hanya berbeda secara redaksional karena wewenang dan kewenangan memiliki makna yang relatif sama yakni adanya kekuasaan yang diperoleh seseorang yang memiliki jabatan (pemerintahan) yang

bersumber dari perundang-undangan (Marzuki, Makalah dalam Seminar Ikatan Hakim Indonesia: 2014). Meskipun dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 sendiri makna wewenang dan Kewenangan memiliki makna sendiri-sendiri:

Pasal 1 ayat 5:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Sedangkan Pasal 1 ayat 6 berbunyi:

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

Dari bunyi Pasal 1 ayat 5 dan ayat 6 tersebut terlihat bahwa titik tekan pelaksanaan sebuah Wewenang terletak pada hak yang dimiliki pejabat untuk pengambilan Keputusan atau Tindakan dalam Pemerintahan. Sedangkan Pasal 1 ayat 6 menunjukkan bahwa kewenangan identik dengan kekuasaan badan atau pejabat pemerintah untuk bertindak dalam ranah publik. Dengan demikian keduanya saling terkait, yakni sebuah pelaksanaan wewenang atau hak dalam mengambil sebuah keputusan tidak akan pernah ada tanpa adanya kewenangan atau kekuasaan. Pasal 1 ayat 6 ini secara tersirat menegaskan bahwa wewenang lahir ketika ada Kewenangan atau kekuasaan.

Berdasarkan pada pembahasan tersebut maka antara domain hukum pidana dan hukum administrasi. Pertanyaan besarnya adalah, apakah perbuatan penyalahgunaan wewenang memang hanya murni domain hukum administrasi negara sehingga pelakunya cukup mendapat sanksi hukum administrasi atau penyalahgunaan wewenang sebagai tindakan administrasi dapat juga dikenakan sanksi pidana? Menurut Oswald Jansen sebagaimana dikutip Romli Atmasasmita menerangkan bahwa dalam referensi hasil penelitian mengenai keberadaan sanksi administrasi dan sanksi pidana di beberapa Negara Uni Eropa menunjukkan bahwa, terdapat dua pandangan, yaitu pandangan yang mengakui keberadaan sanksi administrasi tidak mengenyampingkan

sanksi pidana atau disebut "*low degree of differentiation*" dan yang berpandangan bahwa keberadaan sanksi administrasi harus dipisahkan tegas dari sanksi pidana atau disebut "*high degree of differentiation*" (Atmasasmita, makalah "Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara: disampaikan dalam Seminar Nasional IKAHI: 2015: 4).

Sementara apabila merujuk pada praktik di PTUN, maka pengertian Peraturan Perundang-undangan dijelaskan pada penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga mengikat umum. Pada perkembangannya, pengertian Peraturan Perundang-undangan juga diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni pada Pasal 1 angka 2 yang berbunyi:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Berbagai rumusan di atas, baik secara teoritis maupun yang terkandung sebagai norma hukum menunjukkan bahwa unsur-unsur peraturan perundang-undangan meliputi soal formulanya dalam bentuk tertulis, keberlakuannya yang bersifat umum, diterbitkan oleh lembaga resmi negara dan berjenjang dari tingkat pusat ke daerah. Dengan unsur-unsur yang seperti itu maka sesungguhnya makna frasa "ketentuan perundang-undangan" dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak memiliki perbedaan. Namun menurut penulis perbedaan tersebut muncul pada penerapan Pasal tersebut. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, frasa tersebut digunakan untuk menguji keabsahan sebuah prosedur terbitnya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara.

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Artinya, Hakim PTUN ketika menguji prosedur KTUN yang dimohonkan pembatalannya, maka alat ujinya adalah dengan menghadapkan proses penerbitan KTUN tersebut dengan ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya. Sedangkan penerapan frasa "ketentuan perundang-undangan" dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, lebih memfokuskan ada pengujian wewenang pejabat dalam menerbitkan KTUN. Artinya apakah kewenangan yang dimiliki sang Pejabat telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Namun bagi penulis, pencantuman frasa "bertentangan ketentuan perundang-undangan" dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan akan memiliki makna yang sama dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara apabila penyebutan "bertentangan ketentuan perundang-undangan" dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimaknai secara tekstual semata oleh karena definisi bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dikaitkan dengan Keputusan atau Tindakan pejabat TUN. Selengkapny Pasal 18 ayat 1 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya tindakan pejabat TUN yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan itu disebut Melampaui wewenang. Hal yang sama dimaksudkan pada Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun karena Pasal 17 dan Pasal 18 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur tentang Wewenang, maka menurut Penulis frasa "bertentangan ketentuan perundang-undangan" dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan harus dikontekskan hanya pada sepanjang pengujian dalam wewenang. Artinya pengujian wewenang yang terkait dengan sumber materiil wewenang, bukan pada aspek subyek sebagai pelaku wewenang atau aspek locus

dan tempus berlakunya wewenang.

B. Mencampuradukkan Wewenang

Kategori tindakan mencampuradukkan wewenang yang dilakukan oleh badan dan /atau pejabat pemerintah sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (2) yaitu apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

Memperhatikan hal tersebut, maka seorang pejabat TUN dikatakan mencampuradukkan wewenang dapat dikategorikan dalam 2 (dua) indikator yaitu: pertama, apabila dalam pelaksanaan wewenangnya tersebut menjangkau hal-hal di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; kedua, bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Untuk indikator pertama agak mudah merumuskan dan mendefinisikannya mengingat setiap wewenang secara rigid dan sistematis telah diatur batas-batas cakupan bidang dan materi wewenang. Namun indikator yang kedua akan berpotensi menjadi multitafsir karena yang dijadikan acuan adalah hal-hal bersifat filosofis, yakni tujuan diberikannya wewenang tersebut. Apabila tujuan diberikan wewenang tertentu telah dirumuskan dan ditetapkan dalam sebuah ketentuan perundang-undangan, maka penerapan atau penafsiran tentang tujuan sebuah wewenang cenderung terhindar dari perdebatan konseptual. Hal tersebut akan berbeda apabila rumusan tujuan diberikannya wewenang telah tercantum dalam sebuah ketentuan perundang-undangan karena konteks tersebut tidak lagi menunjuk kepada pejabat TUN yang melanggar tujuan diberikannya wewenang, namun penyebutannya adalah dalam melaksanakan wewenangnya melanggar ketentuan perundang-undangan (yang mengatur soal tujuan diberikannya wewenang). Sehingga apabila pointnya adalah melanggar ketentuan perundang-undangan maka definisi yang tepat bukan lagi mencampuradukkan wewenang namun melampaui wewenang sebagaimana penjelasan sebelumnya.

Dengan demikian definisi antara melampaui wewenang dengan mencampuradukkan wewenang sebagaimana

diatur dalam Pasal 18 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menimbulkan kerancuan dan tumpang tindih.

C. Bertindak sewenang-wenang

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Seorang pejabat yang bertindak tanpa dasar kewenangan maka disebut bertindak sewenang-wenang. Pun demikian halnya apabila seorang pejabat yang mengeluarkan keputusan yang bertentangan dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka pejabat tersebut dianggap bertindak sewenang-wenang.

Kriteria melakukan tindakan tanpa dasar kewenangan dalam praktek mudah dipahami dan dikonstruksi dalam beberapa kasus. Yakni pada dasarnya setiap kewenangan memiliki landasan hukum sebagai sumber legitimasi kewenangan. Dalam kajian hukum administrasi sumber kewenangan yang dimiliki oleh pejabat TUN itu digolongkan dalam 3 (tiga) sumber kewenangan yakni bersumber secara atribusi, delegasi dan mandat. Wewenang yang memiliki sumber legitimasi atribusi apabila kewenangan secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Misalnya Komisi Pemilihan Umum berwenang menyelenggarakan pemilihan umum dan atau pemilihan kepala daerah serentak yang wewenang itu diatur dalam Undang-Undang (UU). Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan makna atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang (**Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Ayat 22**).

Kewenangan yang bersumber dari Delegasi adalah kewenangan sebuah insititusi atau struktur pemerintahan tertentu yang bersumber dari kewenangan intititisi

pemerintahan lainnya yang setara atau yang lebih tinggi. Menurut Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 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 (**Ibid, Pasal 1 Ayat 23**). Misalnya KPU Pusat mendelegasikan kewenangannya kepada KPU Provinsi untuk menetapkan anggota KPU Kabupaten/Kota. Pertanggung jawaban dari pelimpahan delegasi ini melekat pada institusi atau lembaga, jabatan yang menerima delegasi. Instansi atau jabatan pemberi delegasi tidak bertanggung jawab atau pelimpahan delegasi tersebut.

Sedangkan sumber delegasi yang bersifat mandat adalah pelimpahan wewenang dari jabatan tertentu ke jabatan atau instansi lain namun pertanggungjawaban pelaksanaan wewenang tersebut tetap melekat pada instansi atau jabatan yang memberikan mandat. Dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Mandat 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 tetap berada pada pemberi mandat (**Ibid, Pasal 1 Ayat 24**).

Seorang pejabat TUN yang menggunakan wewenangnya dalam mengeluarkan keputusan harus memiliki sumber kewenangan hukum yang jelas karena setiap sumber kewenangan memiliki pola pertanggungjawaban yang jelas juga. Seorang pejabat TUN yang hanya diberi kewenangan dalam bentuk Mandat tidak boleh melaksanakan kewenangan tersebut seolah-olah bersumber secara delegasi sehingga si pejabat tidak memberikan pertanggungjawaban. Dalam konteks ini masuk kategori tidak memiliki dasar kewenangan. Lebih ekstrim lagi apabila seorang pejabat TUN yang tidak memiliki sumber kewenangan baik atribusi, delegasi maupun mandat, namun mengeluarkan sebuah keputusan, maka hal ini masuk kategori bertindak sewenang-wenang.

Parameter kedua seorang pejabat TUN disebut bertindak sewenang-wenang apabila

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

seorang pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Karena konteks kewenangan yang dimaksud dalam ranah hukum administrasi, maka putusan pengadilan yang dimaksud putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kenyataan sampai saat ini salah satu kendala pelaksanaan eksekusi putusan PTUN adalah ketidaktaatan pemerintah atau pejabat TUN untuk melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap. Isu ketidaktaatan pemerintah dalam melaksanakan putusan PTUN menjadi topik utama ketika membahas persoalan eksistensi PTUN sebagai salah satu penegak hukum. Bahkan beberapa hakim PTUN yang telah meraih gelar doktoral dengan mangali kajian tentang ketidakpatuhan pemerintah tersebut. Seperti Supandi (USU), Arifin Marpaung (Unair), Irfan Fachrudin (UNPAD), Istiwibowo (Unhas) dan beberapa karya dalam bentuk tesis maupun skripsi.

Secara normatif juga telah diupayakan agar terjadi perubahan kebijakan agar pejabat TUN secara patuh melaksanakan putusan PTUN. Tercatat dalam perubahan pertama dan kedua Undang-Undang tentang PTUN mendorong berbagai upaya dari sifat normal pada cenderung memaksa agar pejabat TUN mau melaksanakan putusan PTUN. Namun semua upaya tersebut tidak maksimal karena masih banyak kejadian pejabat TUN yang tidak mau melaksanakan putusan PTUN. Sehingga munculnya kategori tidak melaksanakan putusan pengadilan adalah bagian dari berbuat sewenang-wenang sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi terobosan menarik karena memiliki implikasi hukum terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat TUN tersebut.

KESIMPULAN

Secara ringkas bentuk penyalahgunaan wewenang administrasi oleh aparatur pemerintah yang dikualifikasikan melawan hukum sebagaimana yang dirumuskan dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dikategorisasikan ke dalam 3 bentuk tindakan larangan yakni:

- a. Melampaui Wewenang, yang dikonsepsikan dalam 3 bentuk tindakan:
 - 1) Melampaui masa jabatan atau batas berlakunya Wewenang;
 - 2) Melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang;
 - 3) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Mencampuradukkan Wewenang, yang dikonsepsikan dalam 2 bentuk tindakan:
 - 1) Di luar cakupan materi wewenang;
 - 2) Bertentangan dengan tujuan diberikannya wewenang;
- c. Bertindak Sewenang-sewenang, yang dikonsepsikan dalam 2 bentuk tindakan:
 - 1) Tanpa dasar kewenangan;
 - 2) Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

SARAN

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sudah seharusnya dapat menjadi patokan bagi penyidik KPK untuk tidak melakukan penangkapan penyidikan terhadap terdakwa sebelum adanya putusan dari peradilan Tata Usaha Negara, mengingat kewenangan pejabat negara yang menjalankan tugasnya apabila melakukan pelanggaran maka kepada yang bersangkutan jika kasusnya masih dalam proses peraditan Tata Usaha Negara KPK tidak dapat menahan terdakwa terlebih dahulu menunggu keluarnya putusan TUN yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku:

- Adji, Indriyanto
Seno, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta: Diadit Media, 1997.
- , *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Diadit Media, 2009.
- Astawa, I Gde Panja dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.
- Bentham, Jeremy, *Teori Perundang-undangan, Prinsip-Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana, (The Theory of Legislation)*, Diterjemahkan oleh Nurhadi, MA, Bandung: Nusamedia, 2010.
- Budiharjo, Miriam, *Upaya dan Tindakan Hukum*, Jakarta: Cintya Press, 2011.
- D.S., Willy, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Freidman, W., *The State and Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Steven and Sand, 1971.
- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983.
- Hadjon, Philipus M., *Pemerintahan Menurut Hukum*, Jakarta: Yuridika, 1993.
- Hadjon, Philipus M., dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governace*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, Cetakan Kedua, 2012.
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke20*, Bandung: Alumni, 2006.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas, 2013.
- Kaligis, O.C., *Perlindungan Hukum Atas Hukum Demi Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana*, Bandung: Alumni, 2006.
- Kaligis, O.C., *Praktik Tebang Pilih Perkara Korupsi Jilid I*, Bandung: Almuni, Cetakan Pertama, 2008.
- Laswell, Harold D. & Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.
- Lukman, Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: Universitas Padjajaran, 1996.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005
- Nirwanto, Andhi, *Dikotomi Terminologi Keuangan Negara dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Semarang: Aneka Ilmu, Cetakan Pertama, 2014.
- Ridwm, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Soemantri, Sri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pemikiran dan Pandangan, Bandung: Remaja Rosdakarya, Cetakan Pertama, 2014.
- Wiyono R, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara
- Putusan Mahkamah Agung Nomor: 979 K/Pid/2004
- Putusan Badan Peradilan, Varia Peradilan, No. 223 Th. XIX. April 2004

Sumber Lain:

- Adji, Indriyanto Seno, *Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Makalah Seminar Nasional Penanganan Tindak Pidana Kehutanan dan Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Sasana Pradana Kejaksaan Agung R.I., 16 Juli 2007.
- Atmasasmita, Romli, dalam makalah "Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara:

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

disampaikan dalam Seminar Nasional
IKAHI, Hotel Mercure, 26 Maret 2015.

MD, Mahfud Moh. "Keniscayaan Reformasi
Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri dan
Martabat Bangsa", Makalah dalam
Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan
XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di
Universitas Tanjungpura Pontianak, 9
Januari 2010.

Manan, Bagir Penelitian Bidang Hukum,
Bandung: Jurnal Hukum, Puslitbangkum
Unpad, Perdana, Januari, 1999.

Marzuki, Laica, Makalah dalam Seminar
Ikatan Hakim Indonesia, "UU AP;
menguatkan atau memperlemah
Pemberantasan Korupsi?" Jakarta, 26
Maret 2014.

Muladi, Proyeksi Hukum Pidana Materiil
Indonesia di Masa Datang,
Naskah Pidato Pengukuhan Guru
Besardalam Ilmu Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Semarang, 1990.

Pengurus Pusat Ikatan Hakim Indonesia
(IKHI), *Term of Reference (TOR)*,
Seminar nasional Undang-
Undang Administrasi Pemerintahan:
Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pembe-
rantasan Korupsi", Jakarta, 11 Februari
2015.

Sidharta, B. Arief, "Pembentukan Hukum di
Indonesia", Makalah disampaikan dalam
Rapat Kerja Panitia Khusus DPR RI
Rancangan Undang-Undang Tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-
undangan, Rapat Dengar Pendapat Umum
dengan para Pakar, Rabu, 26 Januari
2011.

Suandi, I Wayan,
Penggunaan Wewenang Paksaan Pemerinta
dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di
Propinsi Bali; Surabaya: Disertasi,
Universitas Airlangga, 2003.

Yuridika, Nomor 6 Tahun IX,
"Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik
(normatif)", Nopember-Desember 1994.

HALAMAN KOSONG