

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum. Hal tersebut ditegaskan di dalam konstitusi negara Indonesia yakni dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUDNRI 1945) yang berbunyi: Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini mengandung arti bahwa segala kekuasaan harus tunduk dan berlandaskan pada hukum. Hukum menjadi panglima di negara ini guna mewujudkan cita-cita dan tujuan negara. Hukum memiliki kedudukan yang tinggi sehingga berpengaruh dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hukum merupakan suatu representasi untuk memberikan perlindungan terhadap setiap kepentingan masyarakat (secara luas). Hukum mengatur hubungan mulai dari lingkup antar individu, dengan kelompok atau masyarakat, individu dengan pemerintah, serta tidak menutup kemungkinan antar pemerintah.

Kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara merupakan arti Pemerintah secara luas. Pengertian dalam arti sempit, yang dimaksud dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif saja. Lembaga eksekutif, tidak hanya bertindak untuk dan atas nama negara, tetapi juga sebagai badan administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Negara melimpahkan suatu kekuasaan mandiri yang memungkinkan cabang

eksekutif untuk melakukan tindakan administrasi negara berupa tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*).<sup>1</sup>

Negara yang berdasarkan hukum mengenal istilah Kekuasaan Kehakiman yang maksudnya adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUDNRI 1945) sebagai konstitusi negara Indonesia dalam bab IX mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, agama, militer dan tata usaha negara bersama dengan Mahkamah Konstitusi. Dalam rangka menyelenggarakan Kekuasaan Kehakiman di atas, lembaga-lembaga tersebut diatur oleh Undang-Undang.

Frasa Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya tersebut menegaskan bahwa ada pembagian mengenai tugas dan fungsi dari masing-masing peradilan untuk menerima, memeriksa dan memutus perkara yang sesuai dengan lingkungannya, sebagai contoh peradilan umum yang menjadi lingkungannya adalah perkara pidana dan perdata sedangkan peradilan tata usaha negara yang menjadi lingkungannya adalah kebijakan atau tindakan administrasi badan atau pejabat pemerintahan. Perkembangannya sering dijumpai persoalan peradilan mana yang

---

<sup>1</sup> Luthfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi, Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik, (Malang: Setara Press, 2012), halaman 3-5.

berwenang menerima, memeriksa dan memutus suatu perkara, hal ini dikenal dengan istilah sengketa kewenangan mengadili.

Perihal sengketa kewenangan mengadili dewasa ini kembali menjadi perbincangan oleh kalangan akademisi, praktisi dan pakar hukum. Sengketa kewenangan mengadili tersebut adalah mengenai pengadilan manakah yang berkompeten untuk menerima, memeriksa dan memutus perkara yang ada kaitannya dengan unsur penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Penyalahgunaan wewenang berhubungan dengan pejabat pemerintahan karena menjadi seorang pejabat pemerintahan otomatis mempunyai kewenangan yang bergantung pada jabatannya. Sebagai contoh jabatan Kepala Daerah memiliki wewenang untuk menjalankan kekuasaan pemerintah (eksekutif) di daerah dan menetapkan serta mengeluarkan kebijakan atau keputusan dan lain sebagainya.

Kalangan yang satu berargumentasi bahwa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang di duga menimbulkan kerugian keuangan negara merupakan domain hukum pidana sehingga ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara dapat di periksa di peradilan umum dalam hal ini pengadilan tindak pidana korupsi. Kalangan lain berargumentasi bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan domain hukum administrasi sehingga untuk menguji ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang merupakan kompetensi

absolut peradilan tata usaha negara. Argumentasi-argumentasi tersebut yang membuat terjadi nya sengketa kewenangan menerima, memeriksa dan memutus perkara penyalahgunaan wewenang apakah oleh peradilan umum dalam hal ini pengadilan tindak pidana korupsi (TIPIKOR) atau peradilan tata usaha negara dalam hal ini pengadilan tata usaha negara (PTUN).

Dewasa ini banyak pejabat pemerintahan yang dalam hal ini termasuk Kepala Daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi karena di duga telah melakukan penyalahgunaan wewenang sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara. Hal ini sejalan dengan ungkapan Lord Action yakni *“Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely”* yang maksud nya adalah kekuasaan itu cenderung kepada perbuatan korupsi, kekuasaan yang absolut pasti terjadi korupsi.

Semakin banyaknya pejabat pemerintahan terkhusus mereka para kepala daerah yang terjerat kasus korupsi memang suatu hal yang memprihatinkan, tetapi justru meninggalkan persoalan mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan menanggapi fenomena banyaknya pejabat pemerintahan terkhusus kepala daerah yang terjerat kasus korupsi beranggapan bahwa termasuk sebuah keberhasilan aparat penegak hukum dalam memerangi dan memberantas tindak pidana korupsi. Berbeda hal bagi mereka pejabat pemerintahan memaknai fenomena tersebut sebagai sebuah hal menakutkan yang menyiratkan makna bahwasanya memungkinkan terjadinya kriminalisasi.

Hal tersebut menjadikan terganggunya proses penyelenggaraan pemerintahan yang akan berdampak mandeknya penyelenggaraan pemerintahan.

Langkah pemerintah untuk terus memperbaharui peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi tentunya patut diapresiasi. Menurut Ian McWalters, keseriusan suatu negara dalam memberantas korupsi tidak hanya dilihat dari seberapa banyak undang-undang yang ditetapkan, tetapi juga dinilai dari tindakan-tindakan pemerintahnya dalam menerapkan undang-undang tersebut.

Dewasa ini terkesan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan di tempat. Survey oleh *Transparency International* tahun 2016 lalu angka indeks persepsi korupsi Indonesia berada pada angka 37 yang artinya pemberantasan tindak pidana korupsi belum berjalan secara optimal.<sup>2</sup>

Pemerintah Republik Indonesia dibawah pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bertempat di Jakarta pada 17 oktober 2014 yang lalu mengesahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini menjadi payung hukum (*Umbrella Act*) karena menjadi hukum materil bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Menjawab berbagai perdebatan mengenai sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau Pengadilan

---

<sup>2</sup> Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2016:Results", diakses dari [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016), pada tanggal 6 November 2017, Pukul 20.31

Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) karena didalam UU tersebut juga tepatnya dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 mengatur dan memberikan wewenang kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, menilai dan memutuskan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang tujuannya UU tersebut adalah menciptakan kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan pejabat pemerintahan memberikan wewenang baru kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memeriksa, menilai dan memutuskan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Badan dan/ atau pejabat pemerintahan. Hal ini sejalan dengan respon Mahkamah Agung dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang pedoman beracara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, hal ini bertolak belakang dengan praktik hukum yang terjadi hingga saat ini yakni perkara di periksa dan di putus di Pengadilan TIPIKOR.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis dalam penelitian ini memberikan sebuah judul **“Analisis Yuridis Penyelesaian Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Oleh Pejabat Administrasi pasca keluarnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana disebutkan diatas, maka penulis mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana penyelesaian perkara dugaan tindak pidana korupsi akibat penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Administrasi mengacu pada UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?
- 2) Bagaimana implikasi pasca berlakunya UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam praktiknya ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui penyelesaian perkara dugaan tindak pidana korupsi akibat penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Administrasi yang mengacu pada UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 2) Untuk mengetahui implikasi pasca berlakunya UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam praktik.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Setiap hasil penelitian termasuk penelitian hukum sudah pasti memiliki nilai kemanfaatan dan kegunaan bagi dunia hukum. Kemanfaatan tersebut antara lain manfaat teoritis dan manfaat praktis. Diharapkan dari penelitian ini dapat diperoleh manfaat sebagai berikut :

##### **1) Manfaat Praktis**

- a. Bagi Penulis, sebagai jembatan atau sarana pelatihan dalam mengembangkan serta memperdalam ilmu pengetahuan yakni ilmu hukum. Selain itu penelitian ini juga bermanfaat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang merupakan syarat bagi setiap mahasiswa untuk menyelesaikan pendidikannya di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- b. Bagi Perguruan Tinggi, agar hasil penelitian ini bermanfaat bagi mahasiswa lain dan menambah pembendaharaan pengetahuan dalam hukum pidana yang mengenai dugaan tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintahan. Serta menambah pembendaharaan pengetahuan dalam hukum acara mengenai prosedur penyelesaian perkara dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.

c. Bagi pembaca, dapat menjadi referensi dan sarana informasi tambahan dalam pendidikan nya di Fakultas Hukum.

d. Bagi Institusi Peradilan, dapat menjadi kajian bagaimana dalam praktiknya perkara penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan pasca keluar nya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

2) Manfaat Akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan hasil informasi yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah bagi pihak-pihak terkait tentang penyelesaian perkara dugaan tindak pidana korupsi mengacu undang-undang administrasi pemerintahan.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan hukum ini terdiri dari 3 (tiga) bagian yang mencakup 5 (lima) Bab yang disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

##### **1) Bagian Pendahuluan Penulisan Hukum**

Bagian pendahuluan penulisan hukum ini terdiri dari sampul, lembar berlogo yang merupakan pembatas antara sampul dan lembar judul, judul, persetujuan pembimbing, pengesahan kelulusan, pernyataan yang berisi bahwa penulisan hukum ini

adalah hasil karya sendiri bukan buatan orang lain dan tidak menjiplak karya ilmiah orang lain baik seluruhnya maupun sebagian, motto dan persembahan, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar table, daftar bagan, dan daftar lampiran.

## 2) Bagian Isi Penulisan Hukum

### **Bab I Pendahuluan**

Bagian ini adalah bab pertama dalam penulisan hukum yang mengantar pembaca mengetahui apa yang diteliti, mengapa dan untuk apa penelitian ini dilakukan. Bab Pendahuluan terdiri dari sub bab, yang dimulai dari latar belakang, perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

### **Bab II Tinjauan Pustaka**

Bab ini memuat Tinjauan Pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini berupa norma-norma hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum. Yang tersusun dalam sub-sub bab memuat tentang tindak pidana korupsi, ajaran sifat melawan hukum, pejabat pemerintahan, wewenang pejabat pemerintahan, penyalahgunaan wewenang dan prosedur penyelesaian perkara penyalahgunaan wewenang.

### **Bab III Metode Penelitian**

Bab ketiga ini penulis akan menjabarkan mengenai cara-cara menyusun penulisan hukum secara sistematis, yang berdasarkan

pada metode pendekatan ilmiah, spesifikasi penelitian, sumber data penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis data.

#### **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab IV ini merupakan bagian utama dari penelitian ini, karena berisi keseluruhan hasil penelitian mulai dari pengumpulan data, pembahasan dan analisis, serta penafsiran beserta argumentasi penjelasannya. Hasil penelitian tersebut selanjutnya akan dibahas dengan menggunakan landasan teoritis dari bab kedua atau bab tinjauan pustaka sebagai bahan analisa dan akan menjadi dasar dari penarikan kesimpulan dan saran pada bagian penutup.

#### **Bab V Penutup**

Bab penutup ini berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan penyajian jawaban atas permasalahan yang dirumuskan dalam rumusan masalah yang terdapat pada bab pendahuluan, dan persoalan-persoalan yang dibahas dan dianalisis pada bab-bab sebelumnya. Sedangkan saran berisikan rekomendasi-rekomendasi dalam hal diperlukan untuk melakukan tindak lanjut terkait dengan penelitian ini.

#### 3) Bagian Akhir Penulisan Hukum

Bagian akhir penulisan hukum ini terdiri dari daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang mendukung penelitian ini.