

# HAMBATAN PEMBERANTASAN KORUPSI MELALUI PENDEKATAN ADMINISTRATIF

**Bagus Hanindiyo Mantri<sup>1</sup>, Hartiwiningsih<sup>2</sup>, Muhammad Rustamaji<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Jl.Ir.Sutami No.36A, Surakarta, 57126  
Email: [Bagusmantri608@gmail.com](mailto:Bagusmantri608@gmail.com)

## Abstract

This study aims to elaborate on the rational reasons why the administrative approach cannot be effectively utilized in combating corruption in Indonesia. This research is normative legal research employing a statutory and case approach. The study results indicate that as an act detrimental to state finances and harming public justice, all efforts must be made to eradicate corruption, with one of the goals being to recover state financial losses. Efforts to combat corruption have been ongoing for a long time using various methods. Although penalties for corruption perpetrators have been increased, news of corruption continues to surface almost daily. One critical approach worth trying is the administrative law approach, as accommodated in the Government Administration Law (UU AP). However, this provision has been ineffective due to several barriers, including: First, Indonesia's anti-corruption model still prioritizes criminal law instruments (Penal Center). Second, there is legal uncertainty between Administrative Law and Criminal Law in combating corruption in Indonesia.

**Keywords:** *Corruption, Law Enforcement, Barriers.*

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan alasan-alasan rasional yang menjadikan pendekatan administrative tidak dapat digunakan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan sebagai perbuatan yang merugikan keuangan negara, mencederai rasa keadilan masyarakat maka segala upaya harus dilakukan guna memberantas korupsi dengan salah satu orientasinya mengembalikan kerugian keuangan negara, langkah dan upaya dalam pemberantasan korupsi sudah dilakukan sejak lama dengan menggunakan berbagai cara, sanksi terhadap pelaku korupsi sudah diperberat, namun hampir setiap hari kita masih membaca atau mendengar adanya berita mengenai korupsi. Salah satu upaya yang penting untuk dicoba adalah menggunakan pendekatan hukum administratif yang telah diakomodir dalam UU AP, hanya saja ketentuan tersebut tidak efektif dikarenakan adanya beberapa hambatan, diantaranya: : Pertama, model pemberantasan korupsi di Indonesia yang masih mengedepankan instrumen hukum pidana (Penal Center), Kedua, ketidakpastian hukum antara Hukum Administratif dan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia.

**Kata Kunci:** *Tindak Pidana Korupsi, Penegakan Hukum, Hambatan*

## PENDAHULUAN

Tujuan Negara Indonesia diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Tujuan-tujuan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya ialah dengan pembangunan. Pembangunan menjadi syarat utama dalam sebuah bernegara. Masyarakat dapat memperoleh dan memanfaatkan fasilitas publik dari adanya pembangunan tersebut sehingga secara tidak langsung akan menyejahterakan masyarakat. Suatu pembangunan dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan yang ada padanya.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Pengaturan mengenai kewenangan tersebut diatur dalam bentuk perundang-undangan yang telah tegas dan jelas mengatur mengenai “penatalaksanaan pemerintahan” baik mengenai “kewenangan”, “wewenang”, “bentuk tindakan atau perbuatan hukum pemerintah”, “sanksi” dan hal-hal lain yang berhubungan dengan penatalaksanaan pemerintahan. Sesuai dengan berbagai perkembangan kemasyarakatan, maka segala hal yang berkaitan dengan penatalaksanaan pemerintahan termasuk tindakan hukum penyelenggaraan pemerintahan juga memerlukan pengaturan baik mengenai “kewenangan”, “jenis tindakan hukum”, “serta asas yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan” yaitu “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, bentuk dan jenis pengawasan yang perlu dilakukan” (Putriyanti,, 2015).

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Selanjutnya disebut UU AP), sebagai pengaturan baru di bidang hukum administrasi negara mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang ini merupakan hal baru di bidang hukum administrasi negara yang menjadi dasar penatalaksanaan dalam pengambilan keputusan oleh badan dan atau pejabat tata usaha negara. Penatalaksanaan administrasi pemerintahan sebelum dikeluarkannya UU AP selain berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku juga berdasarkan norma, asas hukum administrasi negara yang ada. Norma serta asas hukum administrasi negara yang sifatnya tidak tertulis, pada prakteknya banyak menimbulkan ketidakjelasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma serta asas hukum administrasi negara tersebut perlu untuk diberi bentuk dalam hukum positif, sehingga dapat menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan (Putriyanti, 2015).

Bertambahnya peranan dari pemerintah untuk turut andil (*staatsbemoeyenis*) di banyak hal kehidupan masyarakat guna menunaikan tugas pelayanan publik (*bestuurszorg*) dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum sering mengakibatkan Pejabat Pemerintahan dihadapkan pada persoalan pelik dan mendesak yang memaksa untuk membuat suatu keputusan atau tindakan yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kekuasaan situasional (Forné, 2016). Situasi seperti itu biasanya menyebabkan Pejabat Pemerintahan tidak dapat menolak untuk tidak melakukan sesuatu dengan alasan “belum adanya aturan yang mengatur” ataupun dengan alasan “menunggu suatu aturan yang baru (*rechtvacuum*)” (Sundström, 2015).

Wilayah administrasi yang bersifat *grey area* inilah yang dapat berujung pada terjadinya tindak pidana korupsi, hal tersebut sering terjadi dimana pejabat menabrak aturan yang dianggap *grey area* tetapi faktanya *mens rea*/niatnya memang ingin memperkaya diri sendiri menimbulkan kerugian negara (Ridwan, 2006). Yang penulis sebutkan terakhir tersebut sering terjadi, bahkan tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini banyak Pejabat Pemerintahan yang terjerat tindak pidana korupsi karena keputusan maupun tindakan yang dilakukannya. Dalam proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan” yang dibarengi dengan menyebut jumlah “kerugian negara” telah cukup dijadikan sebagai dasar untuk mendakwa seorang Pejabat Pemerintahan dengan ancaman telah melakukan tindak pidana korupsi (Ridwan, 2006).

Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Selanjutnya disebut UU Tipikor):

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

Kemudian dalam perkembangannya pasal di atas berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 bahwa kata dapat dihapuskan sehingga harus ada

kerugian negara dahulu, sehingga terjadi pergeseran pasal 3 UU Tipikor dari delik formil ke delik materiil demi menjamin kepastian hukum. Akan tetapi sebagaimana penjelasan penulis di awal pasca lahirnya UU AP tepatnya pada Pasal 21 undang-undang tersebut, dimana untuk membuktikan adanya penyalahgunaan wewenang “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan”.

Ketentuan dalam UU AP tersebut yang akhirnya menimbulkan pro dan kontra di kalangan ahli hukum, khususnya ahli Hukum Pidana dan ahli Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan keberlakuan ketentuan dimaksud dan pengaruhnya terhadap kewenangan Peradilan Tipikor. Guntur Hamzah, “Guru Besar Hukum Administrasi Universitas Hasanuddin, menyatakan keberadaan UU Administrasi Pemerintahan akan memperkuat dan menambah daya dobrak upaya pemberantasan korupsi karena dengan adanya APIP, adanya dugaan penyalahgunaan wewenang dapat dideteksi sejak dini sebagai upaya *preventif* (pencegahan)”.

Terlepas dari pro dan kontra yang ditimbulkan, penulis berpandangan bahwa hal itu tidak terlalu mengherankan mengingat di berbagai belahan dunia, “korupsi selalu mendapatkan perhatian yang lebih dibandingkan dengan tindak pidana lainnya” (Joksimovic and others, 2020). Fenomena ini dapat dimaklumi mengingat dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindak pidana ini. Dampak yang disimpulkan dapat menyentuh berbagai bidang kehidupan. Sehingga kita mengenal bahwa korupsi merupakan masalah serius, tindak pidana ini dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial ekonomi, dan juga politik, serta dapat merusak “nilai-nilai demokratis” dan “moralitas” karena lambat laun perbuatan ini seakan menjadi sebuah budaya. Korupsi merupakan ancaman terhadap cita menuju masyarakat adil dan makmur (Mungiu-Pippidi, 2013). Maka, tidak berlebihan jika Romli Atmasasmita mengatakan bahwasanya “korupsi di Indonesia sudah menjadi virus yang telah mengerogoti keseluruhan tubuh pemerintah sejak tahun 1960-an hingga saat ini dan langkah-langkah pemberantasan pun masih tersendat-sendat”.

*Indonesia Corruption Watch* memperkirakan total besaran akiban korupsi pada tahun 2011 adalah Rp2,13 triliun (\$ US 238,6 juta) (Sihite, 2012). Empat bentuk korupsi utama meliputi: (Pradipto, 2012)

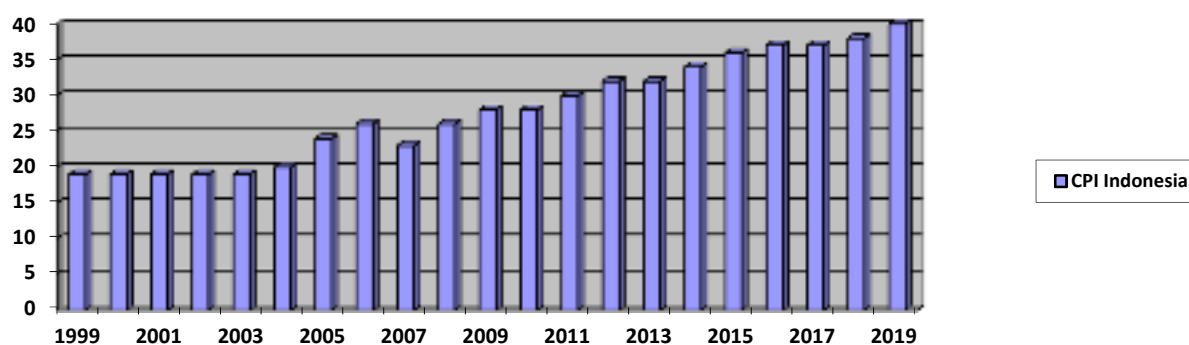
a. Penggelapan (Rp1,23 triliun),

- b. Proyek palsu dan biaya perjalanan (Rp 446,5 miliar),
- c. Penyalahgunaan (Rp181,1 miliar) dan
- d. *Mark-up* ( Rp171,5 miliar).

Jumlah tersebut tergolong sangat besar untuk ukuran negara berkembang seperti Indonesia, adapun beberapa institusi yang dianggap paling korup termasuk semua lembaga utama di sektor peradilan (polisi, pengadilan, jaksa penuntut umum, dan Kementerian Kehakiman), badan-badan pendapatan utama (dinas bea cukai dan otoritas pajak), Kementerian Pekerjaan Umum, Bank Indonesia, dan Bank Sentral. Secara konseptual, dikeluarkannya UU Tipikor tidak hanya bertujuan untuk penjatuhan hukuman kepada para koruptor, namun juga diharapkan dapat mengembalikan kerugian Negara yang telah ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi yang terjadi. Selain itu ditambah dengan keadaan politik dan tuntutan masyarakat yang mendesak agar pemerintah segera menanggulangi permasalahan korupsi di Indonesia yang kemudian berakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dan ditambah dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 (selanjutnya akan disebut dengan UU Tipikor).

Akan tetapi, dilema yang terjadi saat ini fakta menunjukkan bahwasanya tujuan tersebut belum berjalan dengan efektif, selain daripada penegakannya yang masih terkesan tebang pilih ditambah dengan rasio antara anggaran yang dikeluarkan oleh negara untuk pemberantasan korupsi yang sangat besar dibanding dengan pengembalian kerugian keuangan negara yang tergolong sangat kecil (Pradiptyo, 2012). yang pada tahun 2012 dikatakan bahwa anggaran yang dikeluarkan dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dalam rentan waktu 2001-2009 adalah Rp. 73,1 triliun sedangkan kerugian keuangan negara yang kembali dalam rentan waktu yang sama sebesar Rp. 5.3 triliun (Amirudin, 2012).

Ketidak efektifan langkah yang diambil dalam pemberantasan tersebut diperkuat dengan Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia yang masih tergolong tinggi yakni 40 (empat puluh) berada pada posisi 85 dari 180 negara di dunia. Demikian penulis terakan Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia dari tahun 1999-2019 yang bersumber dari *Transparency International*, 2020:



Gambar 1. Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia dari tahun 1999-2019  
 Sumber : *Transparency International*, 2020

Sebagaimana penulis paparkan sebelumnya, bahwa terdapat persinggungan antara Pasal 21 UU AP dan Pasal 3 UU Tipikor jo. Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU Pengadilan Tipikor), persinggungan antar pasal 21 UU AP dan Pasal 3 UU Tipikor tersebut dalam. Seringkali juga aparat penegak hukum menilai suatu perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB) hanya dengan merujuk pada parameter perbuatan melawan hukum menurut hukum pidana” (Anggoro, 2016). Persinggungan tersebut pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum, dimana dalam beberapa putusan permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang, hak dan wewenang pemohon dinegasikan, diantaranya: *Pertama*, permohonan atas nama Andrey Tulu, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palangkaraya Nomor: 15/P/PW/2016/PTUN.PLK, melalui putusan tersebut permohonan pemohon untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan yang disangkakan kepada yang bersangkutan ditolak, oleh hakim salah satu pertimbangan hukum yang digunakan adalah telah adanya proses pidana yang sedang berjalan pada Kejaksaan Negeri Tamiang Layang, yang dibuktikan dengan Surat Perintah Penyidikan Nomor: PRINT-01/Q.2.16/Fd.1/07/2014 dari Kepala Kejaksaan Negeri Tamiang Layang, tertanggal 1 Juli 2014.

*Kedua*, kasus penyalahgunaan kewenangan yang menjerat Mantan Menteri Agama Surya Darma Ali yang diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan Nomor Putusan: 257/P/PW/2015/PTUN-JKT, “telah memutuskan permohonan untuk menyatakan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang diajukan manakala perkara pidananya sudah disidangkan oleh Pengadilan Tipikor, dinyatakan tidak diterima (*niet onvankelijk*

*verklaard*) dengan pertimbangan bahwa proses pidana yang dimaksud manakala Pejabat tersebut sudah disidangkan atau sudah menjadi Terdakwa” (Helmi and others, 2020). Maka dari itu, melalui tulisan dalam bentuk artikel ini penulis bertujuan menguraikan alasan-alasan rasional yang menjadikan pendekatan administrative tidak dapat digunakan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dimana konsep yang digunakan adalah “hukum norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan” (Palil and others, 2021). Pendekatan yang sesuai dan digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*cases approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)” (Ali, 2017). Kasus yang digunakan bahan kajian dalam bentuk Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palangkaraya Nomor: 15/P/PW/2016/PTUN.PLK dan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan Nomor Putusan: 257/P/PW/2015/PTUN-JKT. Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen digunakan untuk mengumpulkan data sekunder, didapatkan melalui berbagai literatur meliputi peraturan perundang-undangan, perjanjian-perjanjian internasional, buku-buku, jurnal, artikel, laporan hasil peneliti terdahulu dan dokumen-dokumen lain yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti (Fajar and Achmad, 2014).

## **PEMBAHASAN**

Langkah dan upaya dalam pemberantasan korupsi sudah dilakukan sejak lama dengan menggunakan berbagai cara, sanksi terhadap pelaku korupsi sudah diperberat, namun hampir setiap hari kita masih membaca atau mendengar adanya berita mengenai korupsi. Berita mengenai operasi tangkap tangan (OTT) terhadap pelaku korupsi masih sering terjadi (Setiadi, 2018). Hal tersebut sekiranya menjadi wajar sebagaimana penulis paparkan di awal penulisan hukum ini, langkah dan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia saat ini masih menggunakan metode pemidanaan dan jauh dari tujuan awal pembentukan UU Tipikor di Indonesia, yakni pengembalian kerugian keuangan negara akibat dari perilaku korup tersebut.

Hal tersebut dapat dilihat dari besarnya anggaran negara untuk pemberantasan korupsi yang dikeluarkan dibanding dengan pengembalian kerugian keuangan negara yang didapat dari upaya tersebut (Pradiptyo, 2012). Sebagaimana diketahui bahwasanya total kerugian keuangan negara akibat praktik korupsi di Indonesia dalam rentan waktu 2004-2020 sebesar Rp. 207.2 Triliun, terkhusus tahun 2020 sampai dengan bulan Oktober *Indonesian Corruption Watch* (ICW) telah mencatat kerugian keuangan negara akibat korupsi sebesar Rp. 39.2 Triliun. Namun hal tersebut berbanding terbalik dengan pengembalian kerugian keuangan negara akibat korupsi tersebut, sebagai perbandingan bahwa di tahun 2020 dari total kerugian negara sebesar Rp. 39.2 Triliun yang dapat dikembalikan kenegara melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap hanya sebesar Rp. 2.3 Triliun.

Tentunya hal tersebut cukup mengherankan dan menjadi tugas kita bersama terkait pemilihan metode apa yang selayaknya diterapkan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia yang efektif dan efisien dalam pengembalian kerugian keuangan negara yang tentunya menjadi akar masalah dalam perilaku korup tersebut. Korupsi berakibat sangat berbahaya bagi kehidupan manusia, baik aspek kehidupan sosial, politik, birokrasi, ekonomi, dan individu. Secara aksiomatik, akibat dan bahaya dari korupsi adalah sebagai berikut. *Pertama*, dalam lingkup birokrasi korupsi menyebabkan tidak efisiennya birokrasi dan meningkatnya biaya administrasi dalam birokrasi (Kuris, 2015). Jika birokrasi telah dikungkungi oleh korupsi dengan berbagai bentuknya, maka prinsip dasar birokrasi yang rasional, efisien, dan berkualitas akan tidak pernah terlaksana. Kualitas layanan pasti sangat jelek dan mengecewakan publik. Hanya orang yang mempunyai saja yang akan dapat layanan baik karena mampu menyuap. Keadaan ini dapat menyebabkan meluasnya keresahan sosial, ketidaksetaraan sosial dan selanjutnya mungkin kemarahan sosial yang menyebabkan jatuhnya para birokrat (Forné, 2016).

*Kedua*, korupsi juga dapat merusak perkembangan ekonomi suatu bangsa, Jika suatu proyek ekonomi dijalankan sarat dengan unsur-unsur korupsi (penyuapan untuk kelulusan proyek, nepotisme dalam penunjukan pelaksana proyek, penggelepan dalam pelaksanaannya dan lain-lain bentuk korupsi dalam proyek), maka pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dari proyek tersebut tidak akan tercapai (Isra and others, 2017). Bahkan dalam banyak hasil penelitian dalam bentuk empirik dikatakan bahwa korupsi juga mengakibatkan berkurangnya investasi dari modal dalam negeri maupun luar negeri,

karena para investor akan berpikir dua kali untuk membayar biaya yang lebih tinggi dari semestinya dalam berinvestasi (seperti untuk penyuapan pejabat agar dapat izin, biaya keamanan kepada pihak keamanan agar investasinya aman dan lain-lain biaya yang tidak perlu) (Anders et al, 2020). Sejak tahun 1997, investor dari negara-negara maju (Amerika, Inggris dan lain-lain) cenderung lebih suka menginvestasikan dananya dalam bentuk *Foreign Direct Investment* (FDI) kepada negara yang tingkat korupsinya kecil (Dainhansa, 2011).

*Ketiga*, terhadap kekuasaan politik bahaya korupsi juga sangat mempengaruhi. Kekuasaan politik yang dicapai dengan korupsi akan menghasilkan pemerintahan dan pemimpin masyarakat yang tidak legitimate di mata publik. Jika demikian keadaannya, maka masyarakat tidak akan percaya terhadap pemerintah dan pemimpin tersebut, akibatnya mereka tidak akan patuh dan tunduk pada otoritas mereka (Asorwoe, 2014). Praktik korupsi yang meluas dalam politik seperti pemilu yang curang, kekerasan dalam pemilu, money politics dan lainlain juga dapat menyebabkan rusaknya demokrasi, karena untuk mempertahankan kekuasaan, penguasa korup itu akan menggunakan kekerasan (otoriter) atau menyebarkan korupsi lebih luas lagi di masyarakat (Schulze and Zakharov, 2018). Di samping itu, keadaan yang demikian itu akan memicu terjadinya instabilitas sosial politik dan integrasi sosial, karena terjadi pertentangan antara penguasa dan rakyat. Bahkan dalam banyak kasus, hal ini menyebabkan jatuhnya kekuasaan pemerintahan secara tidak terhormat, seperti yang terjadi di Indonesia (Sundström, 2015).

Besarnya pengaruh yang ditimbulkan oleh perilaku korup dan korupsi tersebut tentu mengharuskan bangsa Indonesia untuk berpikir dan mengambil langkah-langkah yang progresif dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia (Najih and Wiryani, 2020). Sebagaimana penulis paparkan dibagian sebelumnya, bahwa dalam penulisan hukum ini penulis menawarkan sebuah alternatif dalam rangka pemberantasan korupsi (khususnya terkait penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintahan yang berakibat pada kerugian keuangan negara) di Indonesia, akan tetapi hal tersebut kedepan akan menemukan beberapa hambatan diantaranya:

### **1. Model Pemberantasan korupsi yang represif (*Penal Centris*)**

Tidak dapat dipungkir bahwa model pemberantasan korupsi di Indonesia saat ini terkesan masih sangat represif dan menjadikan pemidanaan sebagai tolak ukur keberhasilan, hal tersebut juga lazim terjadi di berbagai belahan dunia lainya, di

Belanda misalnya pendekatan hukum administrasi dalam pemberantasan korupsi di negeri tersebut baru dilakukan sejak tahun 2005. Hal tersebut berdasarkan *international report in the context of the Council of Europe*, yang menyatakan bahwa dalam banyak pembahasan mengenai pemberantasan korupsi di Eropa (yang Belanda ada di dalamnya) hakikatnya hanya membahas pendekatan pidana represif terhadap korupsi dan tidak ada pembahasan yang nyata mengenai aspek preventif dan represif dari pendekatan hukum administrasi (Addink and Berge, 2007).

Namun, setelah tahun 2005, pasca investigasi yang dilakukan oleh *Dutch Parliament* terhadap kasus penipuan bangunan publik dalam bidang konstruksi yakni pembangunan terowongan kereta api Schiphol, dan Parlemen Belanda menemukan bahwa sektor konstruksi dipengaruhi secara besar-besaran oleh praktik-praktik yang bertentangan dengan peraturan tentang perdagangan ekonomi yang adil. Pembicaraan awal antara perusahaan yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang harga dan pembagian pasar dan praktik *mark-up* dana menunjukkan bahwa sebagian besar perusahaan konstruksi besar membentuk struktur yang dapat mengarah pada kartel, dan berakhir pada di dendanya perusahaan konstruksi tersebut untuk melakukan pengembalian kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat tindakan kecurangan tersebut (JoksImoVIc and others, 2020).

Pasca kejadian tersebut pandangan mengenai korupsi di negeri tersebut mulai berubah, alhasil belanda lebih menekankan pendekatan administratif dalam pemberantasan korupsi dengan orientasi pengembalian kerugian keuangan negara, dengan argumentasi bahwa Instrumen hukum administrasi dapat digunakan dengan cara yang jauh lebih efektif dan di bandingkan dengan mekanisme hukum pidana yang pada umumnya memakan waktu lama, seringkali beberapa tahun. Konsekuensi dari analisis situasi yang ada di Belanda pada saat itu sampai pada kesimpulan bahwa hanya kasus korupsi yang paling serius yang akan dibawa ke Pengadilan.

Sebagaimana penulis paparkan pada awal pembahasan bahwa umumnya, paradigma pemberantasan korupsi di Indonesia masih mayoritas menggunakan pendekatan hukum pidana yang cenderung mengejar penghukuman kepada terdakwa. Meskipun masih ada alternatif lain dalam pemberantasan korupsi di Indonesia khususnya korupsi yang dikarenakan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara yang mengakibatkan kerugian keuangan negara yang telah diatur dalam Pasal

20 Jo 21 UU AP, yang dalam redaksinya telah jelas dikatakan bahwa dalam hal ditemukan suatu kerugian keuangan negara sebagai akibat dari penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh aparatur pejabat negara maka yang bersangkutan diwajibkan untuk mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut juga dapat diberikan sanksi administratif lainnya.

Dalam hal ini penulis mengambil contoh beberapa kasus, dan satu peraturan Mahkamah Agung untuk membuktikan bahwa pendekatan hukum administrasi cenderung dikesampingkan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, pasca lahirnya UU Administrasi Pemerintah misalnya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) diberikan kewenangan untuk menguji unsur penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan di Indonesia, namun terdapat beberapa contoh kasus yang mengakibatkan hakim PTUN mengesampingkan permohonan pemohon dalam menguji penyalahgunaan wewenang yang di tuduhkan kepada pemohon dengan pertimbangan bahwa telah ada proses pidana, diantaranya:

*Pertama*, permohonan atas nama Andrey Tulu, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palangkaraya Nomor: 15/P/PW/2016/PTUN.PLK, melalui putusan tersebut permohonan pemohon untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan yang disangkakan kepada yang bersangkutan ditolak, oleh hakim salah satu pertimbangan hukum yang digunakan adalah telah adanya proses pidana yang sedang berjalan pada Kejaksaan Negeri Tamiang Layang, yang dibuktikan dengan Surat Perintah Penyidikan Nomor: PRINT-01/Q.2.16/Fd.1/07/2014 dari Kepala Kejaksaan Negeri Tamiang Layang, tertanggal 1 Juli 2014.

*Kedua*, kasus penyalahgunaan kewenangan yang menjerat Mantan Menteri Agama Surya Darma Ali yang diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan Nomor Putusan: 257/P/PW/2015/PTUN-JKT, “telah memutus permohonan untuk menyatakan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang diajukan manakala perkara pidananya sudah disidangkan oleh Pengadilan Tipikor, dinyatakan tidak diterima (*niet onvankelijk verklaard*) dengan pertimbangan bahwa di dalam perkara pidana tersebut juga diberi kesempatan untuk membuktikan dirinya tidak menyalahgunakan wewenang, sehingga demi adanya kesatuan hukum dengan putusan Pengadilan Tipikor, Pengadilan TUN menyatakan tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan

permohonan. Menurut Permana, berdasarkan pertimbangan putusan Pengadilan TUN Jakarta tersebut, maka proses pidana yang dimaksud manakala Pejabat tersebut sudah disidangkan atau sudah menjadi Terdakwa” (Ulya, 2017).

Diketahui bahwasanya pertimbangan hakim dalam menolak permohonan pengujian unsur penyalahgunaan kewenangan oleh Pejabat Pemerintahan tersebut hanya didasarkan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang menyatakan bahwa PTUN berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Hal tersebut kembali menunjukkan eksistensi hukum pidana yang terlalu berlebihan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia hingga mengesampingkan pendekatan lain yang seharusnya layak untuk di uji keefektifannya guna tercapai tujuan dari pemberantasan korupsi yakni berupa pengembalian kerugian keuangan negara di Indonesia (Helmi and others, 2020).

Maka dalam hal ini, perlunya suatu ketegasan atau garis yang jelas antara penggunaan hukum administrasi dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, misalnya penulis membayangkan bahwa pendekatan hukum administrasi dapat digunakan dalam pemberantasan korupsi di tubuh pejabat aparat sipil negara yang memiliki kewenangan luar biasa sebagai akibat dari kedudukannya tersebut. Maka apabila ditemukan unsur penyalahgunaan kewenangan yang berdampak pada kerugian keuangan negara pejabat tersebut diwajibkan untuk mengembalikan kerugian tersebut, hal ini selain berorientasi pada kerugian keuangan negara yang diakibatkan perlakuan tersebut juga memotong rantai peradilan pidana yang cukup panjang yang juga tidak terbukti dapat mengembalikan kerugian keuangan negara hasil korupsi tersebut.

## **2. Ketidakpastian Hukum antara Hukum Administratif dan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia.**

Sebagaimana penulis sampaikan sebelumnya bahwa UU AP “memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 21 UU AP”. Lantas, apa yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang? “UUAP memberikan batasan yang cukup detail dalam undang-undang ini.

Namun cakupan penyalahgunaan wewenang dalam UUAP berbeda dengan apa yang diatur di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No 5 Tahun 1986 yaitu badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Alasan tersebutlah yang dimaknai sebagai penyalahgunaan wewenang”.

Dalam UU AP memperluas dan membedakan tiga bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang di dalam Pasal 17 yang berbunyi sebagai berikut:

- a. “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- b. Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - 1) larangan melampaui Wewenang;
  - 2) larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
  - 3) larangan bertindak sewenang-wenang”.

Adapun ciri-ciri dari mencampuradukkan kewenangan, penyalahgunaan wewenang, dan sewenang-wenang dapat diketahui di dalam Pasal 18 UU AP, sebagai berikut:

- 1) “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
  - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
  - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
  - b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- 3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau

b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap”.

Namun, dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, “mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak unsur penyalahgunaan Wewenang”.

Sebagaimana penulis sebutkan sebelumnya bahwa implikasi dari pemberlakuan UU AP khususnya Pasal 21 UU AP mengakibatkan “Kompetensi PTUN menguji keabsahan tindakan pemerintahan dari segi hukum (*legalitas*). Konsep penyalahgunaan wewenang dalam UUAP merupakan kesalahan pejabat pribadi (*maladministrasi*). Untuk itu, tidaklah tepat pertanggungjawaban pribadi menjadi kompetensi PTUN”. Apabila melihat rumusan mengenai penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 Ayat (2) UU AP:

- a. “larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang”.

Menurut hemat penulis “konsep penyalahgunaan wewenang dalam UUAP menyalahi teori hukum Administrasi. Penyalahgunaan wewenang harusnya menggunakan wewenang tidak sesuai dengan maksud diberikannya wewenang, dikenal dengan asas *detournement de pouvoir*”. Hal tersebut dapat dilihat dalam “Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang telah tepat merumuskan penyalahgunaan wewenang”.

Implikasi lain yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam UU AP ini adalah “persinggungan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam undang-undang korupsi juga dinyatakan bahwa salahsatu unsur tindak pidana korupsi adalah adanya penyalahgunaan wewenang”. Maka, “dalam konteks ini terdapat setidaknya dua persoalan, yaitu: 1. bagaimana jika terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara diajukan ke dua pengadilan secara bersamaan, yaitu ke PTUN dan ke Pengadilan Negeri dalam kasus korupsi? 2. jika suatu ketika telah keluar keputusan PTUN

menyatakan bahwa tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, namun ada pula pihak yang mengajukan perkara tersebut ke Pengadilan Negeri dengan dakwaan korupsi. Bagaimanakah sikap Pengadilan Negeri, apakah akan menerima putusan PTUN atas perkara tersebut atau justru memilih mengesampingkan putusan PTUN”.

Selanjutnya, meskipun PERMA Nomor 4 Tahun 2015 telah “menyatakan bahwa PTUN berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Empat kata dari sebelum adanya proses pidana”. Kata tersebut “menjadi kata kunci pembatasan persinggungan kewenangan mengadili penyalahgunaan wewenang antara Pengadilan TUN dengan Pengadilan Tipikor”. Namun demikian, “Perma Nomor 4 Tahun 2015 tidak memberikan penjelasan tentang yang dimaksud dengan proses pidana” (Suhariyanto, 2018).

Secara eksplisit dapat dimaknai “bahwa pembatasan berupa ketentuan sebelum adanya proses pidana ini seolah memberikan kesan bahwa proses peradilan pidana dapat menyampingkan proses peradilan administrasi terkait penilaian ada atau tidak adanya penyalahgunaan wewenang” (Subadi, 2018). Oleh karena itu, sudah seleyaknya demi dan untuk kepastian hukum dilakukan suatu elaborasi dan harmonisasi terhadap kedua UU tersebut (UU AP dan UU Tipikor), juga perlu dilakukan upaya untuk merevisi UU Peradilan TUN mengingat beberapa ketentuan dalam UU AP belum diatur dalam peraturan formilnya yakni UU Peradilan TUN. Sebagaimana pemaparan yang penulis katakan pada bagian sebelumnya bahwa seharusnya diatur mengenai garis yang jelas terkait di wilayah mana pendekatan hukum administrasi digunakan dalam pemberantasan korupsi akibat penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara di Indonesia. Dalam hal ini penulis lebih condong penggunaan hukum administratif dalam pemberantasan korupsi di Indonesia digunakan di wilayah penyelenggaraan pemerintahan dimana aparatur pejabat negara melalui kedudukannya tersebut memiliki kewenangan yang cukup besar, dan tidak menutup kemungkinan akan membuka ruang penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Hingga dalam upaya meminimalisir hal tersebut terjadi pendekatan hukum administrasi dalam wilayah tersebut harus digunakan.

## SIMPULAN

Sebagai perbuatan yang merugikan keuangan negara, mencederai rasa keadilan masyarakat maka segala upaya harus dilakukan guna memberantas korupsi dengan salah satu orientasinya mengembalikan kerugian keuangan negara, langkah dan upaya dalam pemberantasan korupsi sudah dilakukan sejak lama dengan menggunakan berbagai cara, sanksi terhadap pelaku korupsi sudah diperberat, namun hampir setiap hari kita masih membaca atau mendengar adanya berita mengenai korupsi. Salah satu upaya yang penting untuk dicoba adalah menggunakan pendekatan hukum administratif yang telah diakomodir dalam UU AP, hanya saja ketentuan tersebut tidak efektif dikarenakan adanya beberapa hambatan, diantaranya: Pertama, model pemberantasan korupsi di Indonesia yang masih mengedepankan instrumen hukum pidana (Penal Center), Kedua, ketidakpastian hukum antara Hukum Administratif dan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Addink, G. H., & Ten Berge, J. B. J. M. (2007). Study on Innovation of Legal Means for Eliminating Corruption in the Public Service in the Netherlands. *Electronic Journal of Comparative Law*, 11(1), 1–34.
- Ali, M. (2017). Pemetaan Tesis Dalam Aliran-Aliran Filsafat Hukum Dan Konsekuensi Metodologisnya. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 24(2), 213–231. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss2.art3>
- Amirudin. (2012). Pemberantasan Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Melalui Instrumen Hukum Pidana Dan Administrasi. *Jurnal Media Hukum*, 19(1).
- Anders, G., Kanyongolo, F. E., & Seim, B. (2020). Corruption and the Impact of Law Enforcement: Insights from a Mixed-Methods Study in Malawi. *Journal of Modern African Studies*, 58(3), 315–336. <https://doi.org/10.1017/S0022278X2000021X>
- Anggoro, F. N. (2016). Pengujian Unsur Penyalahgunaan. *Fiat Justisia Journal of Law*, 10(4), 629–652.
- Asorwoe, E. (2014). Can E-Government Mitigate Administrative Corruption? An Empirical Study into the Potential Role of E-Government in Eradicating Administrative Corruption in Sub-Saharan Africa What Is Corruption? *Global Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 3(4), 41–47.
- DAINHANSA, V. (2011). Prosecutor, Deputy of the Head Division, Office of the Supreme People's Prosecutor, Lao PDR. Preventing Corruption: Effective Administration and Criminal Justice Measures: A Lao Perspective, 173–183.

- Forné, C. S. (2016). The Excessive Use of Force by Mexico City Law Enforcement Agencies: Corruption, Normal Abuse and Other Motives. *Mexican Law Review*, 9(1), 3–21. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)<http://biblio.juridicas.unam.mx>
- Helmi, H., Syam, F., Nugraha, H. S., & Kusniati, R. (2020). The Competency of Administrative Court in Adjudicating State Financial Losses Report Dispute in Indonesia. *Sriwijaya Law Review*, 4(1), 41. <https://doi.org/10.28946/slrev.vol4.iss2.298>.pp41-51
- Isra, S., Yuliandri, Amsari, F., & Tegnan, H. (2017). Obstruction of Justice in the Effort to Eradicate Corruption in Indonesia. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 51, 72–83. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2017.07.001>
- Joksimovic, V., Paoletti, D., Carloni, E., Cvetkovic, I., Božanić, M., & Vannucci, A. (2020). Preventing Corruption through Administrative Measures (E. Carloni, & D. Paoletti, Eds.). Perugia: Morlacchi Editore.
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or Guard Dogs: Do Anti-Corruption Agencies Need Strong Teeth? *Policy and Society*, 34(2), 125–135. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.003>
- Mukhti Fajar, M., & Yulianto Achmad. (2014). Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 15–35.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013). *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. Berlin.
- Najih, M., & Wiryani, F. (2020). Learning the Social Impact of Corruption: A Study of Legal Policy and Corruption Prevention in Indonesia and Malaysia. *Journal of Social Studies Education Research*, 11(4), 175–189.
- Palil, M. R., Ismail, I. S., Mohd Zain, N. H., & Abu Bakar, A. A. (2021). Social Enterprise and Taxation Policy: A Systematic Literature Review. *Bestuur*, 9(2), 135. <https://doi.org/10.20961/bestuur.v9i2.55569>
- Pradiptyo, R. (2012). Does Corruption Pay in Indonesia? If so, Who Are Benefited the Most? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2107537>
- Putriyanti, A. (2015). Kajian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Dalam Kaitan Dengan Pengadilan Tata Usaha Negara. *Pandecta: Research Law Journal*, 10(2), 180. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v10i2.4952>
- Ridwan, H. R. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Schulze, G. G., & Zakharov, N. (2018). Corruption in Russia. *Handbook on the Geographies of Corruption*, 59(February), 195–212. <https://doi.org/10.4337/9781786434753.00018>
- Setiadi, W. (2018). Korupsi di Indonesia (Penyebab, Bahaya, Hambatan Dan Upaya Pemberantasan, Serta Regulasi). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(3), 249–262. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/234>

- Subadi, T. O. T. (2018). Perkembangan Konsep Atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Percepatan Investasi Di Daerah. *Jurnal Mimbar Hukum*, 30(1), 17–31.
- Suhariyanto, B. (2018). Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi Antara Pengadilan TUN Dan Pengadilan Tipikor. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(2), 213–236.
- Sundström, A. (2015). Covenants with Broken Swords: Corruption and Law Enforcement in Governance of the Commons. *Global Environmental Change*, 31, 253–262. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.02.002>
- Ulya, Z. (2017). Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Dalam Menetapkan Diskresi (Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/Puu-Xiv/2016). *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 24(3), 412–430. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss3.art4>