



Tindakan Maladministrasi Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi

Muhammad Anshori Sudirman, Amiruddin, Lalu Parman

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Mataram

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

Email : nisrinanada19@gmail.com, amiruddinfh@unram.ac.id dan lparmanfh@unram.ac.id

Abstract

This study aims to determine the qualifications of maladministration in corruption and to find out how to carry out maladministration in corruption. This research is a type of normative research, with the approach used is the Statute Approach, conceptual approach and Case Approach. The results of this study are the Qualifications of maladministration actions in criminal acts of corruption lies in the mens rea (inner attitude) of the perpetrators of administering. Any maladministration agent who intends to carry out his actions with the aim of enriching himself, another person, or a corporation, and resulting in state financial losses and the country's economy, the act is a criminal act of corruption. Every modus operandi of acts of maladministration in acts of corruption is behavior and acts against the law, using authority for other purposes than those intended for authority, negligence, neglect of legal obligations, in the administration of public services, carried out by state and government administrators, incurs material losses and/or immaterial, for the community and individuals.

Keywords: Maladministration; Corruption; Public Services

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualifikasi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi dan untuk mengetahui modus operandi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi. Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif (Normative Legal Research), dengan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (Statute Approach), pendekatan konseptual (Konseptual Approach), dan pendekatan kasus (Case Approach). Adapun hasil penelitian ini adalah Kualifikasi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi terletak pada mens rea (sikap batin) dari pelaku meladministrasi. Setiap pelaku maladministrasi yang berniat untuk melakukannya dengan tujuan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, dan berakibat pada kerugian keuangan negara dan perekonomian negara, maka tindakan tersebut merupakan tindak pidana korupsi. Setiap modus operandi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi adalah perilaku dan perbuatan melawan hukum, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang itu, kelalaian, pengabaian kewajiban Hukum, dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial, bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Kata Kunci: Maladministrasi; Pidana Korupsi; Pelayanan Publik

A. PENDAHULUAN

Korupsi tidak diragukan lagi sebagai suatu kejahatan. Kejahatan ini berdampak pada ketidakpercayaan publik terhadap pejabat publik maupun swasta. Korupsi juga dapat menimbulkan penyakit laten yang mengkhawatirkan bangsa dan Negara. Kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan ini tidak hanya bersifat materiil, namun juga berdampak pada moralitas dan marwah bangsa. Secara materiil korupsi telah merugikan hingga triliunan rupiah. Lebih dari itu, praktik juga membuktikan akutnya *dekadensi* moral di Indonesia. Nilai kejujuran, kepercayaan, serta kehormatan luntur seketika akibat berjangkitnya praktik ini pada setiap level kehidupan masyarakat.¹

Praktik korupsi memberikan dampak luar biasa yang menghambat pembangunan manusia. Terdapat hubungan timbal balik antara korupsi dan tata kelola pemerintahan.² Negara dengan tarap tata kelola baik cenderung melahirkan angka korupsi yang kecil, begitu pula sebaliknya. Jika dilihat dari prosesnya, Tindak Pidana Korupsi (TPK) tidak terjadi secara tiba-tiba. Terjadinya Tindak Pidana Korupsi (TPK) biasanya adalah buah dari proses dan wujud akhir dari sebuah penyimpangan publik.³

Penyimpangan publik yang dimaksudkan adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat publik yang diberikan wewenang oleh undang-undang yang berlaku dalam menjalankan roda pemerintahan dimuka umum (publik). Tindakan ini tentunya, tindakan-tindakan yang bertentangan dengan amanat tugas, dan fungsinya, sesuai dengan jabatan yang diberikan. Maladministrasi adalah istilah yang tidak asing lagi dalam bidang pemerintahan terutama bagi para penggiat hukum.

Tidak ada satu pun bagian pemerintahan yang tidak tersentuh kecacatan pelayanan, hal ini memang lumrah apabila logika diarahkan pada subjek atau pelaksana pemerintahan yakni manusia. Manusia dengan segala yang dimilikinya seperti nafsu,

¹ Imam Anshori Saleh. (2017). *Korupsi, Terorisme, dan Narkotika (Upaya Melawan Kejahatan Luar Biasa yang Sistematis)*. Malang: SETARA PRESS, hlm. 1

² *Ibid*

³ *Ibid*

ego, keinginan, ambisi serta hasrat berkuasa yang terkadang berlebihan, bisa saja menyimpang dari ketentuan hukum yang ada dalam menjalankan tugasnya.⁴

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.⁵

Maraknya praktik maladministrasi ini tak hanya pada jajaran pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian saja, namun hingga ke daerah-daerah. Hal ini terbukti sesuai dengan laporan Ombudsman melalui Laporan Tahunan 2019 mencatat telah menerima laporan/ pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik Penundaan berlarut 2.215, penyimpangan prosedur 1.490, tidak memeberikan pelayanan 1.080, tidak kompeten 438, permintaan imbalan uang/korupsi, barang dan jasa 288, tidak patut 250, diskriminasi 84, berpihak 48, konflik kepentingan 19, perbuatan melalawan hukum 10.⁶

Sama halnya dengan dengan penilaian kepatuhan Pemerintah Daerah Kementerian dan Lembaga terhadap pelayanan publik yang juga menunjukkan kualitas layanan publik di Tanah Air masih belum sepenuhnya optimal, berdasarkan penilaian Ombudsman kepatuhan mayoritas instansi pusat dan daerah terhadap standar layanan publik masih rendah.

Dari 14 kementerian, 6 lembaga, 22 provinsi, 45 kota, dan 107 kabupaten yang dinilai hasilnya mayoritas nilai kepatuhan masih berada di zona kuning atau sedang. Sebagian berada di zona merah atau tingkat kepatuhan rendah, sedangkan tidak banyak yang berada di zona hijau atau tingkat kepatuhan tinggi.⁷

⁴ Shandi Patria Airlangga. (2019). *Maladministrasi Pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah Di Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung*. Lampung: Universitas Lampung, hlm. 1-4

⁵ Lihat pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

⁶ Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2018

⁷ Laporan Penilai Kepatuhan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2018. (<http://sindobatam.com/hasil-penilaian-survei-kepatuhan-standar-pelayanan-publik/>), Diakses pada 14 Desember 2019, pukul 19.00 WITA

Laporan penilaian kepatuhan ombudsman menyebut beberapa tindakan birokrasi yang membuat pelayanan publik buruk, di antaranya pelayanan yang masih diskriminatif, adanya pungutan liar, dan penyalahgunaan kekuasaan. Tindakan yang paling banyak ditemui adalah penundaan berlarut dalam layanan publik.

Data tersebut di atas membawa kita pada pikiran dan rasa tidakpercayaan terhadap kualitas penyelenggara negara, yang di mana maraknya praktik maladministrasi ini menunjukkan bahwa sifat koruptif masih sangat kuat dalam diri pejabat. Maladministrasi membuka ruang yang sangat lebar untuk terjadinya tindak pidana korupsi.

Saut Situmorang (mantan wakil ketua KPK) di halaman Kompas.com pada tanggal 18 Desember 2018 mengatakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangani 178 kasus korupsi selama 2018 dan yang menarik adalah sepanjang tahun 2018 itu KPK telah menjerat 29 kepala daerah dalam sejumlah kasus dugaan korupsi.⁸

Maraknya pimpinan daerah atau aparatur Negara yang terkena kasus serupa, dikarenakan seringnya terjadi penyelewengan kewenangan, tanpa disadari ataupun sebaliknya itu merupakan perbuatan melawan hukum. Sesuai uraian di atas bahwa dalam ketentuan pasal 1 angka tiga (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman menyebutkan Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan Melawan Hukum, melampaui Wewenang atau Menyalahgunakan Wewenang untuk tujuan lain dari yang seharusnya.⁹

Dalam ketentuan Pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mendefinisikan Korupsi sebagai berikut:¹⁰

- a. Pasal 2: "Setiap orang dengan sengaja, melakukan perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.
- b. Pasal 3: "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan

⁸ Darwan Prinst. (2001). *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 3

⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

¹⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

Frase “melawan hukum” dalam ketentuan maladministrasi inilah yang kerap menimbulkan ambiguitas atau penafsiran ganda, sehingga mengakibatkan keaburan norma dalam hukum apabila dibenturkan dengan pengertian korupsi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Korupsi. Kedua undang-undang tersebut di atas sama-sama mengadopsi frase yang sama, sehingga kesukaran dalam penafsiran terjadi. Adakah kesamaan atautkah berbeda pemaknaan, masih menjadi sebuah pertanyaan dalam dunia hukum. Sehingga batasan antara keduanya perlu untuk diketahui dan dipahami.

Berdasarkan uraian di atas, maka sekiranya penulis mencoba untuk mengkaji mengenai kualifikasi dan modus operandi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, merupakan penelitian yang mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diangkat.¹¹

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi, Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach), Pendekatan Konseptual (Conseptual Approach), dan Pendekatan Kasus (Case Approach). Pendekatann perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah beberapa Undang-undang atau regulasi yang memiliki keterkaitan dengan isu-isu yang hadapi.¹² Pendekatan secara konsep (*conseptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada melainkan pertama kali harus beranjak pada doktrin-doktrin atau pendapat para ahli yang berkembang dalam ilmu hukum.¹³ Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan

¹¹ Amiruddin & Zainal Asikin. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 164

¹² Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, hlm, 93

¹³ *Ibid.*, hlm. 94

kasus yang telah memiliki putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.. Untuk memudahkan penelitian ini, maka bahan hukum yang dibutuhkan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan (library research).¹⁴

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Interpretasi Hukum, karena penelitian ini mengandung kakaburan norma.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Garis Besar Maladministrasi dan Tindak Pidana Korupsi

Maladministrasi merupakan perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian, namun maladministrasi bukanlah suatu tindak pidana.¹⁵ Terdapat berbagai aspek yang membedakan maladministrasi dengan tindak pidana. Aspek-aspek tersebut antara lain dapat dilihat dari pelaku, akibat hukum, mekanisme penyelesaian, sanksi, dan pihak yang berwenang menanganinya.

Maladministrasi adalah kinerja sistematis disfungsi yang dapat diperbaiki. Maladministrasi menimbulkan berbagai implikasi negatif, di antaranya:

- a. Menghasilkan sistem administrasi yang kehilangan kepercayaan publik;
- b. Jauh dari ekspektasi pelayanan yang baik dan cepat;
- c. Gagal mencapai tujuan dan sasaran;
- d. Membuang terlalu banyak uang orang lain, dan
- e. Membahayakan hidup atau berperilaku opresif, acuh tak acuh, eksploitatif, kejam dan tidak bermoral terhadap mereka yang seharusnya mereka bantu dan layani.¹⁶

Maladministrasi menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, mengatakan :

“Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan

¹⁴ Muh. Risnain. (2018). “Konsep Penguatan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Sebagai Lembaga Quasi Peradilan Dalam Membangun Perekonomian Nasional Yang Sehat Dan Adil”. *Jurnal IUS*, Vol. VI, Nomor 2 (Agustus 2018), hlm. 12

¹⁵ <https://rivaldinotes.wordpress.com/2018/02/06/memahami-maladministrasi/>, (Diakses Pada Tanggal 20 Januari 2020), pukul 23.00 WITA

¹⁶ <http://pranata-lecons.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>, Diakses Pada Tanggal 20 Januari 2020) pukul 23.00 WITA

pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”.

Dari pengertian ini, terdapat beberapa unsur yang akan dijabarkan sebagai berikut :

- a. Perilaku
- b. Perbuatan melawan hukum
- c. Melampaui wewenang
- d. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain
- e. Kelalaian
- f. Pengabaian terhadap kewajiban hukum
- g. Merugikan orang lain secara materiil ataupun immaterial

Adapun Laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional tahun 2019, bentuk-bentuk maladministrasi sebagai berikut :¹⁷

Table 1.1 Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia, mengenai Pengaduan dan Laporan Masyarakat Terhadap Prilaku Pejabat Publik pada Tahun 2018

Tindakan	Jumlah Kasus
Penundaan berlarut	2.215
Penyimpangan prosedur	1.490
Tidak memeberikan pelayanan	1.080
Tidak kompeten	438
Penyalahgunaan wewenang	358
Permintaan imbalan uang/korupsi, barang dan jasa	288
Tidak patut	250
Diskriminasi	84
Berpihak	48
Konflik kepentingan	19
Perbuatan melalawan hokum	10

Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2018

Dari tabel maladministrasi di atas, yang merujuk kepada tindak pidana korupsi, adalah perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang. Maladministrasi di dalam tindak pidana korupsi, akan dengan mudah ditemukan dengan mengetahui konsep dari korupsi.

¹⁷ Komisi Ombudsman Nasional, Laporan Tahunan Ombudsman Nasional Tahun 2019, hlm. 13

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, korupsi dirumuskan ke dalam 30 (Tiga puluh) bentuk/jenis tindak pidana. Pasal-Pasal tersebut menerangkan secara rinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan pidana penjara karena korupsi. Tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut :¹⁸

- a) Kerugian Keuangan Negara
- b) Suap-Menyuap
- c) Penggelapan Dalam Jabatan
- d) Pemerasan
- e) Perbuatan Curang
- f) Bentuk Kepentingan Dalam Pengadaan
- g) Gratifikasi

Adapun jenis-jenis tindak pidana korupsi sebagai berikut:

Table 1.2 Jenis Tindak Pidana Korupsi

No	Jenis Korupsi	Pelakunya	Dasar Hukum
1.	Dengan melawan Hukum memperkaya diri sendiri, atau orang lain atau suatu korporasi	Setiap orang	Pasal 2
2.	Menyalahgunakan kewenangan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi	Pegawai negeri atau penyelenggara negara	Pasal 3
3.	Suap : (memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara, hakim atau advokat)	Setiap orang	Pasal 5, 6
4.	Perbuatan curang	Badan usaha atau orang perorangan	Pasal 7
5.	Menggelapkan, memalsu, merusak, menghilangkan, menghancurkan: uang, barang, akta, surat, atau daftar untuk pemeriksaan administrasi.	Pegawai negeri atau penyelenggara negara, perorangan, notaris.	Pasal 8, 9, 10

¹⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi, Memahami Untuk Membasmi (Buku Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, KPK, 2006, Hlm. 15

6.	Menerima hadiah atau janji	Pegawai negeri atau penyelenggara negar, badan usaha atau perorangan	Pasal 11, 12
7.	Gratifikasi	Pegawai negeri atau penyelenggara negara	Pasal 12b
8.	Memberi hadiah atau janji	Setiap orang	Pasal 13
9.	Tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi:		
	a. Mencegah, merintangi, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung terhadap penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan sidang pengadilan perkara korupsi	Setiap orang	Pasal 21
	b. Tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan yang tidak benar pada saat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan disidang pengadilan perkara korupsi	Setiap orang	Pasal 22
	c. Laporan palsu, merusak atau menghancurkan barang sitaan, memaksa orang untuk mengaku, menyuruh orang menunjukkan dokumen rahasia	Setiap orang, pegawai negeri	Pasal 23
	d. Larangan menyebut nama dan alamat pelapor	saksi	Pasal 24

Sumber :UU NO. 31 TAHUN 1999 JUNCTO UU NO. 20 TAHUN 2001

Kemiripan antara maladministrasi dan tindak pidana korupsi terletak pada perbuatan melawan hukumnya dan penyalahgunaan wewenang, perbuatan melawan Hukum dan penyalahgunaan wewenang menjadi inti delik (*bestanddeel delict*) dalam konsep maladministrasi yang berindikasikan tindak pidana korupsi.

2. Melawan Hukum dan Penyalahgunaan Wewenang dalam Maladministrasi

Melawan hukum secara umum dapat diartikan sebagai perbuatan yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika dikaitkan perbuatan maladministrasi dengan ajaran melawan hukum dalam hukum pidana, maka akan dapat diketahui makna perbuatan melawan hukum yang terdapat dalam pengertian maladministrasi tersebut. Dalam ajaran melawan hukum seseorang yang melakukan suatu tindakan yang bersifat melawan hukum tidak selalu diancam dengan pidana, tentunya sanksi administrasi dan perdata dapat juga di kenakan bagi seseorang yang melanggar Hukum.¹⁹

Perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatig overheidsdaat*) dapat ditelusuri dari tiga hal, yaitu *sumber wewenang*, *substansi wewenang* dan *asas kebebasan bertindak* (*freies ermessen*). Sesuai dengan teori kewenangan, wewenang atau kewenangan selain bersumber dari undang-undang (*atribusi*), bisa juga bersumber dari pelimpahan (*delegasi*) atau penugasan (*mandat*).²⁰

Asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) melekat pada wewenang administrasi. Sesuai prinsip negara hukum, setiap kewenangan harus berlandaskan hukum, tetapi pada situasi dan kondisi tertentu di mana hukum belum ada atau tidak jelas mengatur, maka pejabat atau badan administrasi tersebut harus membuat tindakan atau keputusan berdasarkan kebijakan (*discretionary of power*). *Freies ermessen* itu dituangkan dalam bentuk peraturan yang kita kenal sebagai peraturan kebijakan (*beleid regel*).²¹

Kebebasan bertindak dengan acuan kewenangan yang diperoleh dari ketiga sumber wewenang di atas, tentu bukan tak bertujuan. Hukum harus mampu adil, bermanfaat sosial dan pasti. Sesuai dengan pemikiran teori kepastian hukum milik Hans Kelsen, yang menekankan bahwa, keadilan dan kemanfaatan dari suatu aturan hukum baru akan terwujud apabila, hukum tersebut telah disepekat dan ditulis oleh pihak yang berwenang. Berwenang dalam hal ini tentunya negara dan lembaganya. Teori kepastian hukum, oleh Gray mengatakan bahwa, dalam penegakan hukum,

¹⁹ Ey kanter dan SR Sianturi. (2002). *Asas-Asas Hukum pidana di Indonesia dan penerapannya*. Jakarta: Storia Grafika, hlm. 143.

²⁰H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Op. Cit.*

²¹ *Ibid.*

lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap terlaksana atau tidaknya norma tersebut perlu dibentuk, sehingga proses penegakan akan mampu lebih efektif.²²

Dari penjelasan tersebut kemudian diserap kedalam rumusan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, yang indikatornya adalah melanggar perbuatan-perbuatan yang telah diatur dalam Pasal 80, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Perumusan undang-undang mengatakan suatu tindakan adalah bersifat melawan hukum apabila seseorang melanggar suatu ketentuan undang-undang, karena bertentangan dengan undang-undang. Sifat melawan hukum itu hanya akan hilang atau ditiadakan, jika ada dasar-dasar peniadaannya ditentukan dalam undang-undang.²³

Menurut van HATTUM, mengenai "*wederrechtelijkheid*" itu terdapat perbedaan pendapat orang dengan apa yang disebut dengan "*formale wederrechtelijkheid*" dan dengan apa yang disebut "*materieele wederrechtelijkheid*". Menurut ajaran "*wederrechtelijkheid*" dalam arti formal suatu perbuatan hanya dapat dipandang sebagai perbuatan melawan hukum, apabila perbuatan tersebut memenuhi semua unsur yang terdapat di dalam rumusan suatu delik menurut undang-undang. Sedangkan menurut ajaran "*wederrechtelijkheid*" dalam arti material, apakah suatu perbuatan itu dapat dipandang sebagai bersifat "*wederrechtelijkheid*" atau tidak, masalahnya bukan saja harus ditinjau sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis, melainkan juga harus ditinjau menurut asas-asas hukum umum dari hukum yang tidak tertulis.²⁴

Perbuatan melawan hukum dalam pengertian maladministrasi dalam Pasal 1 ayat 3, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, memiliki unsur melawan hukum "*wederrechtelijkheid*" secara formil. Secara formil perbuatan maladministrasi ialah perbuatan yang dilarang dalam peraturan perundang-undangan. Perbuatan maladministrasi dilarang karena perilaku yang dapat merugikan orang lain dan jika dilakukan untuk kepentingan sendiri atau memperkaya diri sendiri,

²² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*,

²³ *Ibid.* hlm. 143

²⁴ P.A.F Lamintang, *Op.Cit.* hlm.351

korporasi atau orang lain maka perbuatan maladministrasi tersebut dapat menjadi sebuah perbuatan tindak pidana korupsi.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep yang dikenal dalam Hukum administrasi. Selain konsep tersebut, dalam Hukum administrasi juga dikenal pula konsep sewenang-wenang (*willeukeur*). Putusan hogeraad (H.R., 9 Desember 1961) sebagaimana disitir philipus M hadjon, H.R, merumuskan :²⁵

“kesewenangan adalah suatu bentuk penyalahgunaan wewenang khusus karena orang yang diberi wewenang itu menggunakannya bertentangan dengan peraturan yang mendasarinya dan berdasarkan pertimbangan yang wajar mengenai tujuan peraturan itu, ia tidak memenuhi kepentingan-kepentingan yang harus diperhatikan”.

Philipus M. Hadjon menyatakan rumusan pengertian “*detournement de pouvoir*” yang pertama kali dalam *arrest zandvoorts* (H.R 14 januari 1949) oleh hoge raad dikatakan :²⁶

“Bahwa ia (walikota) dalam pada itu menurut desakan lainnya meskipun berasal dari kepentingan umum yaitu desakan yang lain daripada yang menurut tujuan undang-undang pada waktu memilih objek yang harus dituntut diperhatikan ia menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada tujuan yang diberikan kepada wewenang itu.”

Apabila rumusan H.R 14 januari 1949 di atas dikaitkan dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” menurut Jean Rivero dan Waline, yang diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu :²⁷

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.

Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

²⁵ Amiruddin, *Op.Cit*, hlm.149

²⁶ *Ibid.* hlm. 149

²⁷ *Ibid.*

Pembentuk undang-undang menggunakan istilah menyalahgunakan kewenangan (*detournement de pouvoir*) bervariasi. Ada yang menggunakan istilah: menyalahgunakan kekuasaan, meyalahgunakan jabatan/kedudukan, Menyalahgunakan Wewenang /kewenangan.

3. **Melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi.**

Perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijk*) dalam tindak pidana korupsi unsur melawan hukum menurut UU PTPK Pasal 2 ayat 1 menentukan :²⁸

Setiap orang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling sedikit 4 (empat) Tahun dan paling lama 20 (dua puluh) Tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Bagian inti (*Bestanddelen*) delik adalah :²⁹

- a. Melawan Hukum;
- b. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- c. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Perbuatan menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi diatur dalam pasal 3 undang-undang PTPK, yang berbunyi :³⁰

"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 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 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)."

Mencermati bagian ini, maka bagian inti (*Bestanddelen*) delik adalah :³¹

- a. Menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.* hlm. 149

³¹ *Ibid.*

- b. menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
- c. dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

- a. Melawan Hukum (*wederrechtelijk*)

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK menjelaskan :³²

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

Sifat melawan hukum formal artinya semua bagian yang tertulis dari rumusan delik telah terpenuhi, maka perbuatan telah dianggap telah melawan hukum. *Sedangkan*, sifat melawan hukum materiel artinya melanggar atau membahayakan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh pembentuk undang-undang dalam rumusan delik tertentu.

Setelah putusan MK tanggal 24 juli 2006 No.003/PUU-IV/2006, membawa konsekuensi logis terhadap pengertian “melawan hukum” dalam UU PTPK. Semula pengertian “melawan hukum” dalam tindak pidana korupsi adalah mencakup pengertian melawan hukum formiel dan materiel, menjadi pengertian melawan hukum formiel saja.³³

- b. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

Dalam UU PTPK tidak ada keterangan atau penjelasan mengenai arti “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi”. Untuk

³² *Ibid*, hlm. 150

³³ *Ibid*, hlm. 150

menelaahnya dari sudut pandang bahasa, “memperkaya” berasal dari suku kata “kaya”. “kaya” artinya mempunyai harta yang banyak atau banyak harta. “memperkaya” artinya menjadi lebih kaya. Dikatakan “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” dalam Pasal 2 UU PTPK disyaratkan bahwa perolehan atau penambahan kekayaan itu harus nyata ada.³⁴

c. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK dinyatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formiel, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.³⁵

Fokus dari delik formiel (*formiel delicten*) adalah perbuatan, bukan akibat sebagaimana delik materiel (*materiel delict*). Pada delik formiel tidak perlu dicari hubungan kausal (*conditio sine quanon*) antara akibat dengan perbuatan, yang penting adalah perbuatan tersebut Melawan Hukum atau tidak.

Dalam menganalisis unsur ketiga dari Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, perlu diuraikan beberapa pengertian, yaitu : kerugian negara, keuangan negara, perekonomian Negara

d. kerugian negara

kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan Melawan Hukum baik sengaja maupun lalai. Ketentuan Pasal 1 angka 62 PP nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan keuangan daerah (L.N.R.I Nomor 4578), merumuskan secara khusus mengenai kerugian daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti, jumlahnya sebagai akibat perbuatan Melawan Hukum baik sengaja maupun lalai.³⁶

³⁴*Ibid*, hlm. 154

³⁵ *Ibid*, hlm.155

³⁶ *Ibid*, hlm.156

Ketentuan Pasal 1 angka 62 pp nomor 58 Tahun 2005 nampaknya tidak berbeda sekaligus mengambil alih pengertian kerugian negara dari Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Kemudian, dalam Pasal 59 ayat (1) UU nomor 1 Tahun 2004 ditentukan bahwa setiap kerugian negara/ daerah disebabkan oleh tindakan melanggar Hukum atau kelalaian harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku dapat dikenakan sanksi untuk mengembalikan ganti kerugian dan juga tidak menutup kemungkinan dituntut pidana.³⁷

e. Keuangan negara

Pengertian keuangan negara sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³⁸

Yang termasuk keuangan negara menurut Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 meliputi :³⁹

- 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan negara;
- 4) Pengeluaran negara;
- 5) Penerimaan daerah;
- 6) Pengeluaran daerah;
- 7) Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh orang lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerinta dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

³⁷ *Ibid*,

³⁸ *Ibid*,

³⁹ *Ibid.*, hlm. 157

Yang termasuk keuangan daerah menurut Pasal 2 PP no. 58 Tahun 2005 meliputi :⁴⁰

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- 3) penerimaan daerah;
- 4) pengeluaran daerah;
- 5) kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- 6) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Penjelasan Umum UU PTPK telah memberikan penafsiran otentik terhadap pengertian keuangan negara yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:⁴¹

- 1) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun daerah; dan
- 2) Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Bertolak dari rumusan di atas, nampak bahwa pengertian keuangan negara menurut UU No.17 Tahun 2003 dan PP N o. 58 Tahun 2005 sifatnya lebih terperinci dibandingkan dengan UU PTPK.

⁴⁰ *Ibid*, hlm.157

⁴¹ *Ibid*, hlm. 159

f. Perekonomian Negara

Berkenaan dengan pengertian perekonomian Negara, penjelasan Umum UU PTPK menjelaskan sebagai berikut ;⁴²

“Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian negara yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat”.

4. **Tindakan Maladministrasi yang dikatakan Sebagai Tindak Pidana Korupsi**

Tindak pidana korupsi terjadi karena adanya kesalahan dalam sistem administrasi negara. Kesalahan yang dimaksud dapat berupa kesengajaan ataupun kelalaian dari penyelenggara negara, pemerintah, atau pejabat publik. Undang-undang ombudsman telah mengatur dengan jelas mengenai bentuk/unsur tindakan maladministrasi.

Parameter melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam kedua ketentuan yakni Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Komisi Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sama.

Melawan hukum dalam maladministrasi dan tindak pidana korupsi adalah segala perbuatan yang dilarang oleh hukum yang berlaku. Asas legalitas adalah prinsip berpikir setiap aturan hukum. Hukum pidana dikenal dengan *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*, Hukum administrasi dikenal dengan *wetmatigheid van het bestuur* Asas legalitas berasal dari kata *lex* (latin) yang artinya: undang-undang.⁴³

Penyalahgunaan wewenang dalam maladministrasi dan tindak pidana korupsi sama-sama merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

⁴² *Ibid*, hlm. 159

⁴³ *Ibid*, hlm. 159

Administrasi Pemerintahan, yang menyebutkan larangan penyalahgunaan wewenang yakni :⁴⁴

Pasal 17

- (1) Badan dan/atau pejabat pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Larangan melampaui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang;
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Rumusan Pasal 17 di atas, yang dikategorikan sebagai larangan melampaui Wewenang adalah :

- a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
- b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau
- c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kategori larangan mencampur adukkan wewenang adalah :

- a. Diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau
- b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

Kemudian, yang dikategorikan sebagai larangan bertindak sewenang-wenang adalah :

- a. Tanpa dasar kewenangan, dan/atau
- b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan Hukum tetap.

Jika dikaitkan keduanya, maladministrasi dan korupsi adalah dua hal yang berbeda namun sukar untuk dipisahkan. Batasan antara keduanya hanya terletak pada unsur "niat" dan "motif" pelaku. Niat dan motif dalam hal ini adalah unsur mutlak untuk mengetahui apakah suatu tindakan dapat dikatakan maladministrasi ataukah tindak pidana korupsi. Niat dan motif dilihat dari pelaku dapat dilihat ialah ketika

⁴⁴ Lihat, Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

terpunuhinya unsur “dengan maksud memperkaya diri, orang lain atau suatu korporasi” sesuai dengan bunyi Pasal 2 Undang-Undang Tipikor.

Niat dan motif dalam hal ini merupakan sesuatu yang memiliki perbedaan. Niat adalah keadaan mental seseorang pada saat melakukan tindak pidana. Niat juga didefinisikan sebagai tujuan yang disengaja yang mengarahkan seseorang untuk melakukan kejahatan, dilarang oleh hukum, atau yang dapat mengakibatkan hasil yang melanggar hukum.⁴⁵ Motif dalam hal ini dapat digambarkan sebagai tujuan mendasar di balik pelaksanaan suatu tindakan, yang menggerakkan niat seseorang. Singkatnya adalah alasan atau bujukan yang mendorong seseorang untuk melakukan tindakan pidana.⁴⁶

Penelitian ini menitik beratkan kemiripan maladministrasi dengan tindak pidana korupsi adalah pada perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang maka apabila kembali pada pembahasan tindakan maladministrasi yang dapat dikatakan sebagai tindak pidana korupsi adalah perbuatan melawan hukum dan/atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan “dengan maksud untuk memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan Negara atau perekonomian negara”.

5. Bentuk Maladministrasi

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI yang memberikan definisi tentang Maladministrasi dapat diurai sebagai berikut :
Maladministrasi adalah :

⁴⁵ <https://id.gadget-info.com/difference-between-intention>, diakses Pada Selasa 14 April 2020, pukul 16.40 WITA

⁴⁶ *Ibid*

1. Perilaku dan perbuatan Melawan Hukum;
2. Perilaku dan perbuatan melampaui Wewenang;
3. Menggunakan Wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan Wewenang itu;
4. Kelalaian;
5. Pengabaian kewajiban Hukum;
6. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
7. Dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan;
8. Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil;
9. Bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Termasuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintahan dikarenakan adanya :⁴⁷

1. *Mis conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor.
2. *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disugahi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat.
3. Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan Wewenang yang dimilikinya, termasuk di dalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara.
4. *Defective Policy implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang atau pengesahan undang-undang, tetapi tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.
5. *Bureaupathologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi ini antara lain.

Pendapat lain mengenai bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat yaitu:⁴⁸

1. Ketidak jujuran (*dishonesty*), Berbagai tindakan ketidak jujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang dll.
2. Perilaku yang buruk (*unethical behavior*), tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara Hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator.
3. Mengabaikan Hukum (*disregard of law*), Tindakan mengabaikan Hukum mencakup juga tindakan menyepelkan Hukum untuk kepentingan dirinya sendiri, atau kepentingan kelompoknya.

⁴⁷ Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit*, hlm.. 12

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 13

4. Favoritisme dalam menafsirkan Hukum, Tindakan menafsirkan Hukum untuk kepentingan kelompok, dan cenderung memilih penerapan Hukum yang menguntungkan kelompoknya.
5. Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya berdasarkan faktor like and dislike. Yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas.
6. *Inefisiensi bruto (gross inefficiency)*, adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.
7. Menutup-nutupi kesalahan, Kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak di liput kesalahannya.
8. Gagal menunjukkan inisiatif, kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.

Bentuk Maladministrasi juga dapat dibagi menjadi 6 bagian yang terkait dengan:⁴⁹

1. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban.
2. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.⁵⁰
3. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap Hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan Melawan Hukum.⁵¹
4. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.⁵²
5. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan Wewenang, dan tindakan yang tidak layak.⁵³

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 14

⁵⁰ *Ibid*, hlm.15

⁵¹ *Ibid*.

⁵² *Ibid*, hlm. 15

⁵³ *Ibid*, hlm. 17

6. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.⁵⁴

Bentuk Maladministrasi juga diatur dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan, dalam Pasal 11, yang menyebutkan bentuk-bentuk maladministrasi menurut peraturan ini.⁵⁵

6. Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi

Kasus korupsi di Indonesia tidak dapat diselesaikan dengan pendekatan dengan analisis hukum pidana semata-mata, melainkan juga diperlukan analisis hukum administrasi negara dan hukum keuangan negara. Demikian juga dengan masalah kejahatan korporasi yang tidak hanya dapat dianalisis dari sudut hukum pasar modal dan hukum perdata atau hukum bisnis, melainkan juga dapat dianalisis dari sudut hukum pidana internasional dan hukum perdata internasional.⁵⁶

Parameter dari modus operandi suatu tindak pidana dilihat dari beberapa hal, di antaranya :⁵⁷

- a. Tindak pidana apa yang telah dilakukan
- b. Kapan tindakan itu dilakukan
- c. Dimana tindakan itu dilakukan
- d. Dengan apa tindakan itu dilakukan
- e. Bagaimana tindakan itu dilakukan
- f. Mengapa tindakan itu dilakukan
- g. Siapa pembuat

7. Modus Operandi Maladministrasi dalam Tindak Pidana Korupsi

Merujuk pada pelayanan publik yang buruk (maladministrasi) dan berindikasi korupsi, tentunya sangat mudah ditemui. Data yang telah dipaparkan di atas

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Jacques Gellinas. (2003). *Juggernaut Politics: Understanding Predatory Globalization*, hlm. 7., dalam Romli Atmasasmita. (2014). *Hukum Kejahatan Bisnis Teori & Praktik di Era Globalisasi*. Jakarta: Kencana, hlm. 31-32.

⁵⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Modul Materi Tindak Pidana Korupsi*, hlm. 50

menunjukkan bahwa maladministrasi adalah gerbang utama terjadinya tindak pidana korupsi. Para pelaku merupakan pejabat, pimpinan daerah, aparatur sipil negara, penyelenggara negara dan sebagainya yang tentu merupakan subjek hukum yang mampu dimintai pertanggungjawaban.

Penulis dalam ini mencoba untuk menginventarisir tindakan maladministrasi yang paling sering dilakukan sebagai modus operandi korupsi. Berdasarkan bahan yang telah dikumpulkan beberapa tindakan maladministrasi yang menjadi modus operandi tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut :

- a. Melalaikan kewajiban, sebagai pejabat publik, ataupun pejabat administrasi selalu saja melakukan tindakan kelalaian dalam melaksanakan tugas dan fungsi dalam jabatan mereka. Kebiasaan ini dilakukan pada saat melakukan kejahatan atau niat jahat mereka. Biasanya dengan pura-pura ke luar kota, mengaku tak mengetahui mengenai adanya sesuatu yang harus diurus dan sebagainya.⁵⁸
- b. Pemalsuan, dilakukan semacam kewajiban dalam beribadah terhadap Tuhan. Setiap kejahatan korupsi atau tindak pidana korupsi terjadi karena banyaknya data dari laporan yang palsu. Ini kerap kali dalam program pengadaan barang dan jasa.⁵⁹
- c. Perbuatan melawan hukum, ini adalah syarat pokok setiap pelaku kejahatan dapat dikatakan sebagai penjahat. Tidak ada suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan yang dilarang apabila undang-undang tidak mengatur tentang itu.⁶⁰
- d. Penyalahgunaan wewenang, tindakan ini mutlak terjadi pada siapa saja yang menurut hukum memiliki wewenang. Setiap pejabat publik, penyelenggara negara, dan sebagainya adalah pemangku jabatan dan pemegang kewenangan dalam bernegara. Semua yang terlibat dalam korupsi adalah mereka yang telah menyalahgunakan wewenang yang ada padanya.⁶¹
- e. Persekongkolan, seringkali ditemukan dalam perkara pengadaan barang dan jasa, baik antara pejabat dengan pemegang tender ataupun antara pejabat dengan pejabat.⁶²
- f. Penyelewengan prosedur, kerap kali dilakukan dalam kasus-kasus pengadaan barang dan jasa dalam tindak pidana korupsi. Penyelewengan prosedur ini saling mengikuti dengan pemalsuan data/laporan, persekongkolan, melawan hukum, dan sebagainya.⁶³

⁵⁸ Putusan Nomor 26/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

⁵⁹ Putusan Nomor 16/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

⁶⁰ Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

⁶¹ Putusan MA Nomor 432K/Pid.Sus/2018 tanggal 18 April 2018

⁶² Putusan Nomor 25/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

⁶³ Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

- g. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain. Tindakan ini hampir menjadi tindakan utama dalam setiap penyelenggara Negara, pejabat publik da/atau seluruh pemangku jabatan untuk melakukan tindakan korupsi.
- h. Merugikan masyarakat, atau orang perorangan. Tindakan ini sering dilakukan oleh pimpinan suatu instansi pemerintahan terhadap bawahannya atau pun orang atau masyarakat dalam menjalankan niat jahatnya.

Merugikan masyarakat, atau orang perorangan. Tindakan ini sering dilakukan oleh pimpinan suatu instansi pemerintahan terhadap bawahannya atau pun orang atau masyarakat dalam menjalankan niat jahatnya.

Berbagai bentuk modus maladministrasi dalam tindak pidana korupsi seiring berjalannya waktu semakin maju dan mengalami perubahan pola. Alur berpikir para pelaku kejahatan selalu mengarah ke masa depan, berpacu dengan kemajuan teknologi dan kemajuan regulasi yang ada. Tujuan yang ingin dicapai hanyalah berhasilnya rencana dan kecilnya kemungkinan tertangkap.⁶⁴

D. PENUTUP

Kualifikasi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi terletak pada *mens rea* (sikap batin/niat) dan motif dari pelaku meladministrasi. Setiap pelaku maladministrasi yang berniat untuk melakukan tindakannya dengan motif/tujuan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, dan berakibat pada kerugian keuangan negara dan perekonomian negara, maka tindakan tersebut merupakan tindak pidana korupsi. Apabila niat pelaku motifnya untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan berdasarkan hukum atau tidak ada, maka tindakan tersebut merupakan maladministrasi murni.

Berdasarkan hasil penelitian ini, diharapkan kepada pemerintah yang berwenang agar melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia terkait frase “melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang” dalam Pasal 1 angka 3 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan

⁶⁴ Muhammad Mustofa, *Op. Cit.* hlm. 61

Tindak Pidana Korupsi terkait frase “melawan hukum dan menyalahgunakan wewenang” dan merubah penggunaan kata, frase ataupun istilah dalam rumusan pasal di setiap undang-undang yang kerap kali menimbulkan ambiguitas penafsiran atau multi tafsir dalam masyarakat dan penegak hukum, sehingga proses sosialisasi, pemahaman serta penegakan mampu berjalan dengan efektif.

Sebagai rekomendasi, bahwa setiap tindakan maladministrasi yang berakibatkan pada kerugian materiel seseorang, korporasi dan/atau negara diharapkan menjadi unsur tambahan dalam tindak pidana korupsi dan tidak dianggap sebagai kesalahan ataupun pelayanan publik yang buruk. Mengingat setiap tindakan tersebut secara substansi lebih mengarah pada tindak pidana, sesuai dengan asas “tidak ada pidana tanpa kesalahan”, dan teori kesalahan yang menyebutkan bahwa “kesalahan bukan hanya dilihat sebagai suatu kesengajaan namun juga suatu kelalaian”.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin & Zainal Asikin. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Rajawali Pers.
- Darwan Prinst. (2001), *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ey kanter dan SR Sianturi. (2002). *Asas-Asas Hukum pidana di Indonesia dan penerapannya*. Jakarta: Storia Grafika.
- Imam Anshori Saleh. (2017). *Korupsi, Terorisme, dan Narkotika (Upaya Melawan Kejahatan Luar Biasa yang Sistematis)*. Malang: Setara Press.
- Jacques Gellinas. (2014). *Juggernaut Politics: Understanding Predatory Globalization*, 2003 hlm. 7., dalam Romli Atmasasmita. *Hukum Kejahatan Bisnis Teori & Praktik di Era Globalisas*. Jakarta: Kencana.
- Komisi Ombudsman Nasional. (2019). Laporan Tahunan Ombudsman Nasional Tahun.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (2006). *Memahami Untuk Membasmi (Buku Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi)*. Jakarta: KPK.
- Muh. Risnain. (2018). “Konsep Penguatan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Sebagai Lembaga Quasi Peradilan Dalam Membangun Perekonomian Nasional Yang Sehat Dan Adil”. *Jurnal IUS*, Vol. VI, Nomor 2 hlm. 12

Peter Mahmud Marzuki. (2005), *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana

Russel ButarButar (2017). “Modus Operandi dan Pertanggungjawaban Pidana Suap Korporasi”. *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4 Nomor 1.

Shandi Patria Airlangga. (2019). *Maladministrasi Pelayanan Penyelesaian Sengketa Tanah Di Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung*. Lampung Universitas Lampung.

<https://rivaldinotes.wordpress.com/2018/02/06/memahami-maladministrasi/>, (Diakses Pada Tanggal 20 Januari 2020), pukul 23.00 WITA

Laporan Penilai Kepatuhan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2018. (<http://sindobatam.com/hasil-penilaian-survei-kepatuhan-standar-pelayanan-publik/>), Diakses pada 14 Desember 2019, pukul 19.00 WITA

Indonesia Corruption Watch, “Uang Terima Kasih, Hibah, Suap-Menyuap Dan Korupsi”, <http://antikorupsi.org/en/content/uang-terima-kasih-hibah-suap-menyuap-dan-korupsi>, diunduh 17 Februari 2020.

BBC Indonesia, “Rolls Royce Didenda Rp 11 Triliun Untuk Kasus Suap, Termasuk ke Pihak Indonesia”, <http://www.bbc.com/indonesia/majalah-38660310>, diakses pada 17 Februari 2020

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Putusan MA Nomor 432K/Pid.Sus/2018

Putusan Nomor 16/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

Putusan Nomor 25/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

Putusan Nomor 26/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr

Putusan Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mtr