

ANALISIS TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM KEWENANGAN DISKRESI OLEH PEMERINTAH YANG BERKAITAN DENGAN TINDAK PIDANA KORUPSI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

ASMAYANDI

Fakultas Hukum Universitas 45 Mataram

andicha22@gmail.com

ABSTRAK

Secara filosofi Diskresi memiliki posisi sangat penting dalam hal penyelenggaraan pemerintahan oleh pejabat public, untuk itu pengaturannya secara yuridis-formal dimuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Rumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan dalam dua hal, *pertama* bagaimana rumusan konsep Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan? dan *kedua* bagaimanakah penerapan pertanggungjawaban hukum kewenangan diskresi oleh pemerintah yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi? Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, *pertama* Rumusan konsep diskresi dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di atur dalam Pasal 22, yang memberikan batasan diskresi dalam dua hal, *pertama* diskresi harus dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, dan kedua diskresi harus memiliki kejelasan tujuan. Dan *kedua* bentuk pertanggungjawaban hukum terhadap tindakan diskresi yang berkaitan dengan korupsi ialah berbentuk sanksi administrative yang diatur dalam Pasal 80 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014.

Kata kunci : *Administrasi Pemerintahan, Kewenangan Diskresi, Pemerintah, Pertanggungjawaban Hukum, dan Pidana Korupsi.*

ABSTRACT

Philosophically, Discretion has a very important position in terms of government administration by public officials, for this reason its juridical-formal arrangement is contained in Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration. The formulation of the problem in this study is focused on two things, first, how is the formulation of the concept of discretion in Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration? and second, how is the implementation of discretionary authority legal accountability by the government in relation to the criminal act of corruption? From the research results it can be concluded that, firstly, the formulation of the concept of discretion in Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration is regulated in Article 22, which provides limits on discretion in two ways, firstly discretion must be issued by an authorized official, and secondly discretion must have clear objectives. And the second form of legal responsibility for discretionary acts related to corruption is in the form of administrative sanctions as regulated in Article 80 of Law No. 30 of 2014.

Keyword : *Government Administration, Discretionary Authority, Government, Legal Accountability, and Corruption Crime.*

PENDAHULUAN

Penormaan tentang Diskresi Pemerintah secara *yuridis-formal* pertama kali diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, undang-undang tersebut merupakan perwujudan kehendak pembentuk undang-undang untuk memperbaiki administrasi pemerintahan. Diundangkannya UU AP pada tanggal 17 Oktober 2014 silam, dipandang sebagai langkah progresif dalam melakukan reformasi administrasi pemerintahan. Hal ini antara lain karena UU AP dianggap makin menegaskan tanggungjawab negara dan pemerintah demi menjamin terselenggaranya pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik yang cepat, nyaman, dan murah. Atas dasar itulah, UU AP diletakkan sebagai salah satu pilar reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (Hamzah, 2016)

Diskresi (*freies ermessen*) dapat dilakukan oleh pejabat publik dan dalam praktik apabila menyangkut urusan pemerintahan maka lebih mengutamakan pencapaian tujuan sarannya (*doelmatigheid*) daripada legalitas hukum yang berlaku (*rechtsmatigheid*) (Fuady, 2009). Diskresi dalam konteks kebijakan pejabat pemerintah maka tidak bisa dilepaskan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Salah satu fungsi asas ini yaitu untuk membatasi dan menghindari kemungkinan pejabat pemerintah menggunakan atau melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan yang telah diatur seperti perbuatan penyalahgunaan wewenang (Anwar, 2014).

Namun, titik kerancuan akan muncul ketika pejabat Negara yang menggunakan kewenangan diskresi dalam hal pembangunan dibenturkan dengan kasus korupsi yang penyelesaiannya di atur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi apalagi yang kaitannya dengan penggunaan anggaran dalam APBN/APBD. Persoalan yang kemudian muncul ketika pejabat publik menggunakan diskresinya, dalam hal ini mengeluarkan sebuah kebijakan untuk akselerasi pencapaian tujuan sasaran dalam kaitannya dengan penggunaan anggaran sehingga harus mengubah alokasi anggaran, ketika berbenturan dengan hukum maka akan terjadi tumpang tindih (*overlapping*) dalam penentuan acuan hukum mana yang memiliki yurisdiksi bagi penanganan penyimpangan pejabat tersebut. Hal ini menyangkut persoalan sanksi hukum mana yang akan diterapkan atau bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban hokum yang dapat diberikan bagi pejabat public yang bersangkutan.

Dari berbagai perspektif hukum, persoalan kebijakan pejabat publik khususnya dalam lapangan hukum pidana, hukum administrasi negara, dan hukum perdata berada di wilayah abu-abu (*grey area*) sehingga parameter mengenai batasan kebijakan berbeda-beda. Dari perspektif hukum administrasi Negara yang menjadi parameter membatasi gerak bebas kewenangan aparaturnegara (*discretionary power*) adalah penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan sewenang-wenang (*abus de droit*), dalam hukum perdata disebut perbuatan melanggar hukum sebagai *onrechtmatigedaad* dan wanprestasi. Sedangkan dalam hukum pidana disebut sebagai melawan hukum (*wederechtelijkheid*) dan menyalahgunakan wewenang.

Selain itu, dalam beberapa kasus di daerah sering kali para penegak hokum khususnya jaksa dan kepolisian ketika menemukan suatu kasus yang memenuhi unsur-unsur korupsi sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang TIPIKOR, hanya menggunakan paradigma lama tanpa memperhatikan tujuan dari penggunaan kebijakan tersebut. Harus disadari bahwa dalam rangka menjalankan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah tidak selamanya segala hal dapat diprediksikan akan terjadi dalam satu masa anggaran contohnya kejadian kebencanaan, maka jalan keluarnya adalah Kepala Daerah harus menggunakan diskresi untuk melakukan rehabilitasi dan *emergency respon* untuk kepentingan bersama, namun keadaan ini apabila dibaca dari perspektif ilmu korupsi jelas akan menyalahi aturan dan kewenangan. Sehingga para penyelenggara pemerintahan sering kaku dan tidak memiliki inovasi karena terhegemoni oleh norma-norma korupsi, dan yang menjadi kekhawatiran public saat ini, sejauhmanakah kekuatan dari norma diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini mampu mengawal kebijakan-kebijakan yang berdampak penting di daerah.

Rumusan Masalah

Kajian ini, penulis melakukan kajian terkait dengan pertanggungjawaban hukum terhadap kewenangan Diskresi pemerintah dengan membatasi pokok kajian dalam dua hal, *pertama* bagaimana rumusan konsep Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan? Dan *kedua* Bagaimanakah penerapan pertanggungjawaban hukum kewenangan diskresi oleh pemerintah yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi?

Tujuan dan Manfaat

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis konsep Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum yang diberikan ketika terjadi perubahan alokasi anggaran yang didasarkan atas kewenangan diskresi. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberi manfaat praktis untuk tambahan pengetahuan dan referensi bagi peneliti dalam hal pembahasan tentang penerapan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut isu terbaru. Dan dapat pula menjadi bahan masukan bagi berbagai pihak khususnya para pemangku kepentingan dan seluruh pejabat public khususnya di daerah supaya tidak termakan oleh hegemoni korupsi sehingga kehilangan inovasi dalam membangun daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum Normatif. Objek penelitiannya adalah beberapa muatan tentang kewenangan diskresi yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Peneliti ini juga menggunakan beberapa metode pendekatan diantaranya, *pertama* pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diteliti seperti Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi. *Kedua* pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji teori, asas-asas hukum, dan pendapat para ahli yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Rumusan konsep Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Menurut Saut P. Panjaitan, diskresi (*pouvoir discretionnaire*, Perancis) ataupun *Freies Ermessen* (Jerman) merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, jadi merupakan "kekecualian" dari asas legalitas. Menurut Prof. Benyamin, diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi. Selanjutnya Gayus T. Lumbun mendefinisikan diskresi sebagai berikut:

"Diskresi adalah kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat. Yakni demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)."

Mengenai definisi tersebut di atas, selanjutnya Gayus T. Lumbun menjelaskan bahwa secara hukum mungkin orang yang menggunakan asas diskresi tersebut melanggar, tetapi secara asas ia tidak melanggar kepentingan umum dan itu merupakan *instant decision* (tanpa rencana) dan itu bukan pelanggaran tindak pidana. Sedangkan definisi diskresi menurut Sjachran Basah seperti dikutip oleh Patuan Sinaga, adalah:

"..., tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai..., melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya yang sangat kompleks, luas lingkupnya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum".

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh Syachran Basah tersebut, tersimpulkan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah:

- a. Ada karena adanya tugas-tugas *public service* yang diemban oleh administrator negara;
- b. Dalam menjalankan tugas tersebut, para administrator Negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
- c. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Filosofi diskresi sejatinya merupakan esensi dari negara hukum. Diskresi merupakan konsekuensi atribusi wewenang yang diberikan kepada pejabat administrasi pemerintah karena dalam realitas penyelenggaraan fungsi pemerintah terdapat keterbatasan dari undang-undang yang berimplikasi terjadinya norma hukum yang kurang jelas maknanya, kekosongan norma hukum, ataupun terjadinya kesenjangan antara kaidah norma hukum dan kebutuhan praktik pemerintahan. Pada konteks inilah, prinsip negara hukum modern pada umumnya memberikan toleransi untuk dilakukannya penemuan hukum oleh pejabat administrasi pemerintah yang disebut diskresi (Hamzah, 2016).

Oleh karena disadari bahwa prinsip diskresi tidak hanya perlu dibungkus secara pemahaman filosofis semata, maka melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dimuat pengaturannya secara yuridis-normatif supaya tindakan/keputusan diskresi pemerintah mendapat jaminan kepastian hukum. Dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 30/2014, menjelaskan bahwa:

- 1) Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- 2) Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:
 - a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
 - b. mengisi kekosongan hukum;
 - c. memberikan kepastian hukum; dan
 - d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Dari rumusan Pasal 22 ini terlihat bahwa diskresi yang diakomodir dalam undang-undang ini memiliki batasan, pertama secara formil yang mengeluarkan diskresi adalah Pejabat Pemerintahan yang dalam Pasal 1 angka 3 dijelaskan bahwa Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Dan kedua dari segi substansi penggunaan diskresi harus memiliki tujuan yang jelas.

Selanjutnya dalam Pasal 23 menjelaskan bahwa ruang lingkup diskresi pemerintahan meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Penggunaan diskresi juga harus sesuai dengan syarat-syarat yang telah dimuat dalam Pasal 24, sebagai berikut:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Dari beberapa persyaratan penggunaan diskresi ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya penggunaan diskresi tidak semena-mena, harus memerlukan ketelitian oleh pejabat pemerintah. Khususnya dalam memaknai syarat yang diatur dalam poin b di atas, penulis melihat bahwa inilah yang nantinya akan selalu menjadi batu sandungan dari penggunaan diskresi. Frasa “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” tidak memiliki penjelasan lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 30/2014, kondisi dikhawatirkan akan menimbulkan multi tafsir khususnya tindakan diskresi yang berkaitan dengan kasus korupsi sebab sekalipun tindakan diskresi sudah dijalankan sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 30/2014 namun apabila menimbulkan kerugian Negara maka perbuatan diskresi tersebut telah bertentangan dengan delik korupsi dalam Undang-Undang No. 31/1999, maka sudah barang tentu perbuatan tersebut dianggap bertentangan dengan muatan pada poin b di atas.

Selain syarat teknis yang dimuat dalam Pasal 24 di atas, kaitannya dengan diskresi yang berhubungan dengan alokasi anggaran Negara, secara lebih rinci memiliki syarat tambahan yang disebutkan dalam Pasal 25, sebagai berikut:

- 1) Penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a, huruf b, dan huruf c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.
- 3) Dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- 4) Pemberitahuan sebelum penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat.
- 5) Pelaporan setelah penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan darurat, keadaan mendesak, dan/atau terjadi bencana alam.

Perincian prosedur penggunaan diskresi yang berkaitan dengan alokasi anggaran Negara ini dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 26, 27, 28, dan 29, yaitu:

Pasal 26

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi dan keuangan.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada Atasan Pejabat.
- 3) Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, Atasan Pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan.

- 4) Apabila Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melakukan penolakan, Atasan Pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.

Pasal 27

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan pemberitahuan secara lisan atau tertulis kepada Atasan Pejabat.
- 3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan Diskresi.

Pasal 28

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (5) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak yang ditimbulkan.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan secara tertulis kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- 3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak penggunaan Diskresi.

Pasal 29

Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 dikecualikan dari ketentuan memberitahukan kepada Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g.

Dari beberapa persyaratan tersebut, terdapat dua hal penting yang menjadi cacatan penulis, yang kaitannya dengan syarat yang berakibat pada mundurnya progresifitas administrasi pemerintahan melalui diskresi ini, yang tadinya dianggap sebuah terobosan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Yaitu pertama syarat yang termuat dalam Pasal 24 poin b, penggunaan diskresi “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, dan kedua diskresi yang berhubungan dengan alokasi anggaran harus mendapatkan persetujuan dari Atasan Pejabat.

Penulis mencoba mengkaji lebih jauh mengenai pembatasan dalam Pasal 24 poin b ini, dengan merujuk pada pendapatnya **Foulkes** dalam bukunya *Introduction to Administrative Law*, yang menyebutkan bahwa:

“if the government has decided on certain action - It can, like any other employer, direct the work employees. It can send troops to Suez and bring them back. It can create new institutions by the grant of a charter or by purely administrative action. All these it can do without having to get the prior consent of parliament whether by Act or otherwise”.

(Jika pemerintah telah memutuskan untuk melakukan tindakan tertentu - Pemerintah dapat, seperti halnya pengusaha lainnya, mengarahkan pekerjaan para pegawai. Pemerintah dapat mengirim pasukan ke Suez dan mengembalikan mereka. Pemerintah dapat membuat institusi baru dengan jaminan anggaran dasar atau melalui tindakan administrasi belaka. Pemerintah dapat melakukan semua itu tanpa terlebih dahulu harus mendapatkan izin parlemen apakah melalui undang-undang ataupun lainnya).

Dari pendapat di atas ada dua hal penting yang tidak harus membatasi penggunaan diskresi, yaitu *pertama* tidak harus adanya izin dan *kedua* tidak harus menyesuaikan dengan undang-undang. Secara sederhana pendapat ini memang agak ekstrim namun tidak menghilangkan ruh penggunaan diskresi, sebab apabila penggunaan diskresi masih berada pada kungkungan aturan undang-undang maka seperti ada yang hilang dari semangat asas bebas yang dikandung dalam pemaknaan tentang diskresi ini.

Secara garis besar, penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan pada undang-undang (hukum tertulis), dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi. Hal ini karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan sebagaimana yang dikemukakan oleh Bagir Manan, yang menerangkan bahwa hukum tertulis memiliki berbagai cacat bawaan dan cacat buatan. Lebih lanjut disebutkan:

“sebagai ketentuan tertulis (written rule) atau hukum tertulis (written rule), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas – sekadar “moment opname” dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali aus (out of date) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin menyepat atau dipercepat (change)”.

Selanjutnya konsep penggunaan kekuasaan diskresi yang diamanatkan dalam Pasal 25 UU No. 30/2014 mengundang tanda tanya. Pertama, bagaimana jika atasan pejabat *a quo* tidak menyetujui rencana diskresi yang akan diambil? Kedua, apabila timbul kerugian negara atas persetujuan tersebut, siapakah yang akan menanggung tanggung jawab dan tanggung gugat atas kerugian negara itu?

Apabila dipahami tentang beberapa hal penting pada pendapat **Foulkes** di atas, bahwa kekuasaan diskresi seharusnya dibebaskan dari syarat yang membuat prosesnya menjadi bertele-tele, sebab akan menimbulkan keuan yang dapat berakibat hilangnya ruh sebuah kewenangan diskresi. Pasal 25 UU No. 30/2014 menunjukkan kemunduran dalam konsep diskresi. Sebab, secara literal dan intrinsik, kekuasaan diskresi adalah keputusan/tindakan penyelenggara terkait yang diambil dalam waktu yang sangat cepat untuk menjawab persoalan pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat (*public good*). Dengan meminta persetujuan terlebih dahulu ke atasan, maka konsep cepat yang melekat ke kekuasaan diskresi telah luntur. Secara hukum, tidak adanya persetujuan dari atasan maka meniadakan diskresi itu sendiri.

Untuk menyikapi permasalahan yang kedua di atas, seharusnya dalam penjelasan Pasal 25 tersebut harus dimuat penjelasan tentang seperti apa pola kewenangan yang diatur sepanjang frasa “mendapat persetujuan Atasan Pejabat”, sebab proses ini akan berkaitan pula dengan prosedur dan tanggungjawab ketika terjadi akibat hukum dari kekuasaan diskresi tersebut. Secara lebih rinci seharusnya pola hubungan peralihan kewenangnya dapat berbentuk delegasi atau mandate. Apabila didelegasikan kewenangnya, maka tanggung jawab dan tanggung gugat terletak dipenerima delegasi (*delegataris*). Jika mandat yang dipilih, maka tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada di tangan pemberi mandat (*mandans*).

2. Bentuk pertanggungjawaban hukum kewenangan diskresi oleh pemerintah yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi

Meskipun diskresi merupakan kekuasaan yang bebas, menggunakan diskresi bukan tanpa batas. J.B.J.M. ten Berge berpendapat wewenang bebas dibatasi oleh isi ketentuan undang-undang yang menjadi dasar wewenang diskresi tersebut dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan juga tidak boleh menyimpang dari peraturan kebijakan yang berlaku atau perjanjian perdata. Sedangkan H.D. van Wijk/Willemkonijnenbelt berpendapat hal yang membatasi wewenang bebas adalah norma hukum umum yang berasal dari undang-undang hukum administrasi dan norma hukum tidak tertulis (asas-asas pemerintahan yang baik yang tidak tertulis). Menurut J.H Grey, diskresi oleh prinsip-prinsip berikut, yakni *good faith, uninfluenced by irrelevant considerations or motives, reasonably, dan within the statutory bounds of the discretion*.

Oleh karena sempitnya sekat antara kekuasaan diskresi pemerintah yang diatur dalam hukum administrasi Negara dengan tindakan korupsi yang diatur dalam ketentuan pidana, sehingga kondisi ini membentuk semacam wilayah abu-abu (*grey norm*) dalam penegakan hukum. Selain itu yang selalu menjadi tantangan serius adalah ketika para penegak hukum (Polisi, Jaksa, dan Hakim) yang menganggap hukum pidana merupakan obat utama dan hanya menerapkan secara dogmatik setiap rumusan Pasal-Pasal korupsi dalam Undang-undang TIPIKOR tanpa adanya interpretasi mendalam baik terhadap kasus maupun terhadap norma-norma hukum yang berhubungan dengan kasus tersebut. Langkah ini pada akhirnya akan menggiring setiap persoalan yang berhubungan dengan kerugian keuangan Negara oleh pejabat pemerintah dianggap sebuah tindakan korupsi.

Tidak jarang kemudian banyak permasalahan demi permasalahan yang tersisa dari tradisi penegakan hukum seperti ini, banyak sekali para pejabat public yang terseret kasus korupsi dan dipidana meskipun tidak terurai secara konkrit apa yang menjadi kesalahannya baik mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, maupun tahap persidangan. Tidak heran kemudian ada beberapa Putusan factual yang berkaitan dengan kebijakan pejabat pemerintah yang berakibat kerugian Negara, diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Pelanggaran norma peraturan administrasi dianggap sebagai norma hukum, bukan norma administrasi;
- b. Penyelesaian kerugian negara langsung menjadi kerugian Negara menurut Pasal 2 dan 3 UU Tipikor, meskipun tidak ada unsur melawan hukum pidana, sehingga seharusnya penyelesaian menurut Pasal 59 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014 dilakukan terlebih dahulu.

Dari catatan di atas terdapat dua kesalahan besar dalam penegakan hukum yang berkaitan dengan kebijakan pejabat public yang berhubungan dengan tindakan korupsi, *pertama* perbuatan yang melanggar norma administrasi dianggap bertentangan pula dengan norma hukum (termasuk hukum pidana), *kedua* setiap tindakan pejabat yang mengakibatkan kerugian Negara selalu dianggap bersesuaian dengan muatan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang TIPIKOR. Sehingga penegak hukum selalu menutup diri dengan penyelesaian lain diluar anasir hukum pidana, misalnya bentuk pertanggungjawaban pidana. Dan *ketiga* penyalahgunaan wewenang seringkali dimaknai “pelanggaran norma administrasi dan norma hukum” padahal penyalahgunaan wewenang dalam norma hukum administrasi Negara memiliki batasan definisi tersendiri. Menurut teori HAN penyalahgunaan wewenang adalah “penggunaan jabatan yang ada padanya untuk menerima/memberikan suap, mengancam dengan kekerasan, dan/atau menipu guna mendapatkan uang tidak sah.”

Yang menjadi bahan kajian penulis selanjutnya dalam sub bab ini adalah dengan mengkaji lebih jauh tentang sifat hukum administrasi Negara dan pembedaanya dengan hukum pidana yang mengatur tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang No. 31/1999 khususnya Pasal 2 dan 3. Kedua Pasal inilah yang sering

menjadi penyebab tumpang tindih (*overlapping*) dengan ketentuan pertanggungjawaban administrasi dalam Undang-Undang NO. 30/2014 dalam konteks realitas penegakan hukum.

Berangkat dari definisi Hukum Administrasi Negara menurut pendapat **De La Bassecour Laan**, terdapat gambaran mengenai sifat dari Hukum Administrasi Negara, sebagai berikut:

“Hukum Administrasi Negara adalah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab negara berfungsi (beraksi), maka peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungannya antara tiap-tiap warga negara dengan pemerintahannya”.

Dari definisi di atas maka Hukum Administrasi Negara terdiri dari dua entitas penting, yaitu *pertama* merupakan himpunan peraturan-peraturan (norma hukum), *kedua* merupakan pengaturan tentang fungsi Negara, dan *ketiga* mengatur hubungan antara warga Negara dengan pemerintahannya. Dari penjabaran ini dapat disimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan suatu disiplin ilmu yang berdiri sendiri dalam bidang ilmu hukum, artinya tidak merupakan sub bagian dari Hukum Pidana maupun hukum Keperdataan. Sehingga Hukum Administrasi Negara pun memiliki metode tersendiri dalam mekanisme pertanggungjawaban hukumnya.

Pendapat ini sangat bersesuaian dengan pembedaan bentuk kesalahan personal dengan kesalahan dalam jabatan menurut pendapatnya **Logemann**, bahwa:

“...berdasarkan Hukum Tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Karena wewenang itu melekat pada jabatan, namun dalam implementasinya dijalankan oleh manusia selaku wakil atau fungsionaris jabatan, maka siapa yang harus memikul tanggung jawab hukum ketika terjadi penyimpangan harus dilihat secara kasuistik karena tanggung jawab itu dapat berupa tanggung jawab jabatan dan dapat pula berupa tanggung jawab dan tanggung gugat pribadi”.

Sedangkan dalam sumber yang berbeda, **F. R. Bothlingk** melengkapi pendapat Logemann di atas, bahwa :

Tanggungjawab jabatan berkenan dengan keabsahan tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*). Baik wakil maupun yang diwakili adalah pelaku, namun tidak berarti bahwa keduanya mempunyai tanggung jawab. Berkenan dengan perbuatan hukum, jawabannya jelas. Perbuatan hukum adalah pernyataan kehendak dan tanggung jawab secara khusus tertuju kepada pihak yang kehendaknya dinyatakan, yakni pihak yang diwakili. Wakil tidak menyatakan kehendaknya sendiri, karena itu meletakkan tanggung jawab kepadanya tidak pada tempatnya.

Dalam kaitannya dengan kewenangan diskresi pejabat public, harus ada pemisahan antara istilah kesalahan pribadi dan kesalahan dalam jabatan. Jika orang pribadi yang berbuat suatu kesalahan maka hanya ada satu kehendak atas kesalahan tersebut yaitu kehendak si pelaku saja. Namun dalam tindakan jabatan ada dua sumber kehendak, pertama dari orangnya (diri pejabat) dan oleh kewenangannya (jabatannya) karena atas dasar wewenang itu pejabat dapat berbuat suatu tindakan.

Apabila merujuk pada pendapat **Logemann** di atas maka untuk menentukan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya atau siapa yang bertanggungjawab harus dilihat secara kasuistik karena akan ada dua bentuk pertanggungjawaban dalam kesalahan jabatan yaitu tanggungjawab jabatan atau tanggungjawab pribadi. Tanggungjawab jabatan yang dimaksud disini tentu bentuk pertanggungjawaban secara administrasi yang diatur dalam Hukum Administrasi, sehingga mekanisme inilah yang akan menjadi premium remedium dalam kaitannya dengan Diskresi yang berkaitan dengan korupsi sedangkan mekanisme pertanggungjawaban pidana akan dijadikan alternative.

Bentuk pemisahan seperti inilah yang jarang dilakukan oleh para penegak hukum di Indonesia, sehingga tidak heran kemudian banyak kasus kesalahan tindakan administrasi pemerintah harus dijerat secara membabi buta dengan kasus korupsi yang berujung pada pertanggungjawaban secara pidana, baik denda maupun kurungan.

Konsep ini secara otomatis diakomodir oleh Mahkamah Agung (MA) dalam beberapa putusannya pada saat memeriksa perkara Korupsi yang berkaitan dengan tindakan jabatan (tindakan administrasi negara) yang berhubungan dengan pidana Korupsi, contoh dalam pertimbangan hukum dalam putusan Nomor 572K/Pid/2003, MA menyatakan:

“Bahwa manakala suatu dakwaan telah dikaitkan dengan masalah kewenangan atau jabatan dan kedudukan seperti halnya yang didakwakan terhadap diri terdakwa ke-1, maka menurut hemat Mahkamah Agung, hal tersebut tidak terlepas dari pertimbangan-pertimbangan hukum atau aspek hukum administrasi negara, di mana pada dasarnya berlaku prinsip pertanggung jawaban jabatan (*liability jabatan*) yang harus dibedakan dan dipisahkan dari prinsip pertanggungjawab perseorangan atau individu atau pribadi (*liability pribadi*) sebagaimana berlaku sebagai prinsip dalam hukum pidana”.

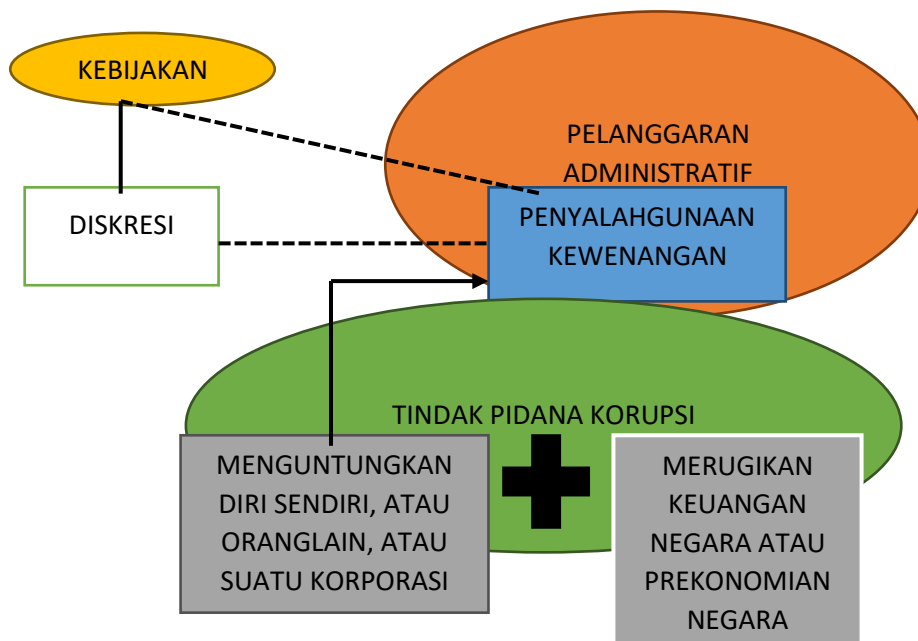
Dalam putusannya MA memang tidak menjelaskan lebih rinci tentang apa yang dimaksud dengan pertanggungjawaban jabatan (*liability jabatan*) ini. Namun persesuaian pendapat MA ini dapat ditemukan

dari penadapat Logemann maupun F.R. Bothlingk di atas, maka tentu pertanggungjawaban jabatan ini masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara. Bahkan lebih tegas MA mengancam untuk harus ada pemisahan dalam kajian pertimbangan hukum hakim apabila terdapat kesalahan tindakan administrasi yang berkaitan dengan dugaan korupsi sebab hal ini akan berhubungan dengan kompetensi dari lembaga peradilan.

Arifin P. Soeria Atmadja mengatakan, “Suatu kebijakan tidak mungkin diajukan ke Pengadilan apalagi dikarenakan hukum pidana karena dasar hukum kebijakan yang akan menjadi dasar hukum penuntutannya tidak ada. Hal ini disebabkan suatu kebijakan pada umumnya berjalan tidak seiring atau belum diatur dalam peraturan perundang-undangan”. Seorang warga atau badan hukum perdata tidak dapat mempermasalahkannya ke hadapan pengadilan tata usaha Negara karena peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bukan keputusan (ketetapan) tata usaha negara. Pengadilan tidak boleh mengadili kebijakan (*doelmatigheid*).

Amarullah Salim mengatakan bahwa perbuatan kebijakan penguasa tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilai sesuai dengan yurisprudensi ilmu hukum. Hakim tidak boleh mempertimbangkan “*doelmatigheid*” dari suatu perbuatan pemerintah, karena fungsi dan kompetensi peradilan dalam suatu negara hukum hanya terbatas pada aspek *rechtmatigheid* atas perbuatan pemerintah. Berkenaan dengan hal ini, Belifante mengatakan, “*de rechter mag niet op de stoel van de administratie gaan zitten, die een eigen verantwoordelijkheid draagt*” (hakim tidak boleh duduk di atas kursi administrasi, yang memikul tanggungjawabnya sendiri). Hal senada dikemukakan oleh Van der Burg; “hakim tidak boleh duduk di atas kursi administrasi”. Hal itu telah lama menjadi ungkapan tetap dalam literatur Hukum Administrasi Negara. Oleh karena tidak semua tindakan atau keputusan pejabat public yang berkaitan dengan keuangan Negara akan semata-mata dianggap suatu tindakan korupsi dan kemudian harus dihukum pidana, melainkan ada kriteria khusus yang harus dikaji lebih mendalam kaitannya dengan diskresi atau tindakan dalam jabatan pemerintah.

Berikut skema dari hubungan hukum antara Kebijakan Pemerintah (diskresi), Penyalahgunaan Kewenangan, dan Tindak Pidana Korupsi.



Dari skema di atas dapat disimpulkan bahwa tindak pidana korupsi dimaknai sebagai bentuk dari terjadinya dua unsur hukum secara bersama-sama. Dua unsur tersebut adalah “menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” dan unsur “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Berkenaan dengan hal tersebut, menarik untuk menyimak pendapat dari Soedarto, “*ini (unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi) merupakan unsur batin yang menentukan arah dari perbuatan penyalahgunaan kewenangan*”. Apabila motif atau alasan dari penyalahgunaan kewenangan (dalam sebuah diskresi) oleh pejabat tersebut adalah untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan memberikan kerugian bagi keuangan negara atau perekonomian Negara maka pejabat yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi yang berakibat adanya sanksi pidana. Jadi untuk dapat melihat suatu diskresi pejabat apakah dapat dikatakan suatu korupsi atau tidak harus dapat dilihat terlebih dahulu pengadilan harus melakukan kajian kasuistik untuk menemukan unsur-unsur kesalahan dalam suatu diskresi tersebut, yaitu: pertama adakah unsur *penyalahgunaan wewenanganya*, kedua adakah unsur “*tujuan memperkaya diri sendiri, atau suatu korporasi*”, dan ketiga adakah unsur “*merugikan*”

keuangan Negara". Apabila unsur-unsur tersebut tidak terurai secara jelas maka tindakan tersebut harus dianggap sebagai kesalahan administrasi dan harus dipertanggungjawabkan secara administrasi.

Dalam proses penegakan hukum selamanya ini terdapat *preseden* yang kurang tepat kaitannya dengan pembuktian unsur "*penyalahgunaan wewenang*" dalam tindakan administrasi pejabat public, yang sering kali hal ini merupakan dasar seorang pejabat pemerintah disangka melakukan tindakan korupsi apabila kebijakannya berkaitan dengan keuangan Negara. Namun pada dasarnya penegak hukum perlu memberikan peluang kepada Hukum Administrasi sebagai *premium remedium* kaitan dengan apabila terdapat kasus yang tersebut diatas, oleh karena Hukum Administrasi pun memiliki mekanisme hukum tersendiri dalam menentukan apakah suatu tindakan pejabat terdapat unsur "*penyalahgunaan wewenang*" atau tidak.

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan bahwa:

- 1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- 2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. tidak terdapat kesalahan;
 - b. terdapat kesalahan administratif; atau
 - c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
- 3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- 5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
- 6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Dari bentuk sanksi pengembalian uang sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (4) di atas terlihat bahwa undang-Undang ini memang membentuk suatu pemisahan dari sebuah kejahatan yang bersifat korupsi personal dengan korupsi dalam tindakan administrasi, supaya tidak terjadi *grey norm* dalam pengakan hukum dan untuk melindungi para pejabat public dari tuduhan korupsi terhadap sebuah kebijakan diskresi yang tidak terbukti kesalahannya secara konkrit. Selanjutnya dalam Pasal 21 menjelaskan lebih rinci bahwa:

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

Lembaga pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 21 ini adalah lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), oleh karena ketika terjadi gugatan maka yang akan menjadi objek sengketa adalah Keputusan dan/atau Tindakan pejabat pemerintah.

Oleh karena beberapa uraian di atas sehingga sangat tepat ketika dalam muatan Pasal 80 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memberikan gambaran tentang pola pertanggungjawaban administrasi dari kesalahan-kesalahan administrasi pejabat pemerintah, bahwa:

- 1) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), Pasal 9 ayat (3), **Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28**, Pasal 36 ayat (3), Pasal 39 ayat (5), Pasal 42 ayat (1), Pasal 43 ayat (2), Pasal 44 ayat (3), Pasal 44 ayat (4), Pasal 44 ayat (5), Pasal 47, Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (3), Pasal 50 ayat (4), Pasal 51 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 66 ayat (6), Pasal 67 ayat (2), Pasal 75 ayat (4), Pasal 77 ayat (3), Pasal 77 ayat (7), Pasal 78 ayat (3), dan Pasal 78 ayat (6) dikenai sanksi administratif ringan.

- 2) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (3)**, Pasal 53 ayat (2), Pasal 53 ayat (6), Pasal 70 ayat (3), dan Pasal 72 ayat (1) dikenai sanksi administratif sedang.
- 3) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 42 dikenai sanksi administratif berat.
- 4) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau ayat (2) yang **menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berat.**

Pada beberapa poin yang dicetak tebal oleh penulis menunjukkan Pasal khusus yang mengatur tentang diskresi. Dalam Pasal di atas terdapat dua macam bentuk sanksi yang akan dikenakan terhadap kesalahan dalam tindakan diskresi, yang pertama sanksi administrative sedang untuk Pasal 26, 27, dan 28. Dan kedua sanksi administrative sedang untuk Pasal 25 ayat (1) dan (3), dengan ketentuan tambahan apabila mengakibatkan kerugian keuangan Negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup maka status sanksinya menjadi sanksi administrative berat.

Adapun bentuk sanksi administrative berat, dijelaskan dalam Pasal 81 ayat (3) bahwa Sanksi administratif berat berupa:

- a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
- d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Selanjutnya dalam Pasal 82 menjelaskan bahwa:

- 1) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh:
 - a. atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan;
 - b. kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah;
 - c. menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan
 - d. presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga.
- 2) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh:
 - a. gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan
 - b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur.

Pada dasarnya dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memuat beberapa bentuk mekanisme pertanggungjawaban administrasi yang diberikan kepada suatu kesalahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam hal tindakan diskresi, namun dalam mekanisme penegakan hukum dalam suatu kasus konkrit yang berkaitan dengan tindakan korupsi selama ini, para penegak hukum seringkali menutup diri dengan anasir hukum yang berada diluar ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kondisi berakibat pada banyaknya instansi pemerintah khususnya penyelenggara pemerintahan di daerah menjadi kehilangan semangat kreatifitas dan inovasi dalam pembangunan dan menggunakan hak diskresinya karena terhegemoni oleh kendala pemanfaatan alokasi keuangan Negara yang berakibat pada korupsi yang nantinya akan dikenakan hukuman pidana sesuai ketentuan undang-undang korupsi.

PENUTUP

Simpulan

Diskresi merupakan suatu esensi penting dari sebuah Negara demokrasi, yang secara filosofis diskresi merupakan konsekuensi dari wewenang yang sudah diberikan kepada pejabat administrasi Negara yang berbentuk kebebasan bertindak sebagai alternative dari kebuntuan tekstual sebuah undang-undang. Rumusan konsep diskresi dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di atur dalam Pasal 22, yang memberikan batasan diskresi dalam dua hal, pertama diskresi harus dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, dan kedua diskresi harus memiliki kejelasan tujuan yang memuat hal-hal, sebagai berikut: melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Diskresi merupakan salah satu bagian dari tindakan administrasi Negara yang diatur dalam Hukum Administrasi. Sesuai dengan sifatnya Hukum Administrasi Negara merupakan cabang ilmu hukum yang

berdiri sendiri sehingga memiliki mekanisme pertanggungjawaban tersendiri yang disebut dengan sanksi pertanggungjawaban administrative. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memuat beberapa bentuk mekanisme pertanggungjawaban administrasi yang diberikan kepada suatu kesalahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam hal tindakan diskresi baik yang berhubungan dengan kerugian keuangan Negara atau tidak, yang termuat dalam ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang terdiri dari sanksi administrative ringan, sedang, dan berat.

Saran

Dalam tulisan ini penulis menyarankan kepada semua penegak hukum khususnya Kepolisian, Jaksa, dan Hakim untuk lebih bersifat terbuka dalam memeriksa setiap kasus yang berkaitan dengan dugaan adanya korupsi dalam tindakan administrasi (diskresi) pejabat public. Dengan tidak secara dogmatic dan membabi buta menerapkan Pasal-Pasal dalam ketentuan pidana semata. Penulis menyarankan kepada penegak hukum untuk membalik *mind set* dalam penegakan hukum dengan menempatkan ketentuan hukum administrasi sebagai *premium remedium* dalam kasus-kasus tertentu karena ketentuan-ketentuan tersebut telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan untuk menghindari stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan adagium hukum oleh seorang filsuf Yunani Heraclitus yang menyatakan bahwa “*Now, we should be speak to the truth and act according to the law*”, yang intinya menjelaskan bahwa apabila hukum sudah mengatur segala ketentuannya maka kewajiban kita untuk bertindak sesuai dengan aturan hukum tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Adami Chazawi. (2017). *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Andi Dzul Ikham Nur. (2015). “Tinjauan Hukum Administrasi Terhadap Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi”, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Hassanudin, Makassar.
- Anthony F. Susanto. (2004). *Wajah Peradilan Kita : Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol, dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*. Bandung: Refika Aditama
- Arifin P. Soeria Atmadja. (2008). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum; Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- F.R., Bothlingk. (1954). *Het Leerstuk der Vertegenwoordiging en Zijn Toepassing op Ambtsdragers in Nederland en in Indonesia*. Juridische Boekhandel en Uitgeverij A. Jongbloed & Zoon's-Gravenhage.
- H.D. Van Wijk. (1995). *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Uitgeverij Lemma BV., Utrecht.
- Jawade Hafidz Arsyad. (2013). *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- J.B.J.M ten Berge, et.al., (1992). *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*. Samsom H.D. Tjeenk Willink. Alphen aan den Rijn.
- J.H Grey. (2017). *Discretion in Administrative Law*, <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol17/iss1/3>, diunduh pada tanggal 25 Oktober 2017;
- Julista Mustamu. (2011). “Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan”, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011;
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. (2006). *Kajian Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Pusat Kajian Administrasi Negara dan Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Munir Fuady. (2009). *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- M. Guntur Hamzah. (2016). “Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Kaitannya Dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun)”, makalah yang disampaikan pada Seminar Sehari dalam rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara ke-26 , yang diselenggarakan di Hotel Mercure, Jakarta, 26 Januari 2016;
- Ridwan H.R. (2010). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Saifullah Anwar, *Kriminalisasi Kebijakan Terhadap Kepala Daerah Dalam Tindak Pidana Administrative Corruption (Studi Kasus Walikota Kota Parepare Provinsi Sulawesi Selatan)*, Skripsi Pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2014.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan