

Analisis Kewenangan Diskresi Pejabat Daerah Perihal Pengalihan Anggaran

Octo Iskandar*, Dzaky Perdana Dharmawan

Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Email: octoiskandar10@gmail.com, dzakyjek@gmail.com

*corresponding author

Article info

Received: March 24, 2022

Revised: Jul 5, 2022

Accepted: Ags 19, 2022

DOI: <https://doi.org/10.31599/krtha.v16i2.1118>

Keywords : *Discretion, Corruption, competence*

Abstract : *The government in carrying out its duties and functions must be based on existing legislation, but in accordance with the development and demands of the situation, not all laws and regulations are ready, because the creation of legislation requires a long time, on the other hand the government must do but the legislation does not exist, thus a legal vacuum will arise. In order to avoid the existence of a legal or regulatory vacuum, the State Administration Officer as the organizer of the government is given the authority to make a rule, or what is called Discretion or Freies Ermessen. Although State Administration Officers are given the authority to make a rule because of their needs, they must meet the following requirements: 1. There is freedom or freedom of the State Administration to act on its own initiative; 2. To resolve pressing issues that have no rules for that; 3. Must be accountable. Then corruption is Corruption comes from the corrupt word in English which means damaged, incomplete, error, cannot be used. Corruption has many meanings in its use as a word or sentence, and is not limited to criminal acts, but also means a thing, data, people, and human soul, which is in the understanding of the literature in Indonesian, English, and in computer languages, interpreted as something damaged and difficult to repair. Corruption in terms of human psychology, is interpreted as a person's soul that has been damaged or influenced by something so that the human soul or someone tends to do actions that are contrary to the philosophy of human life, as well as norms related to decency, religion and politeness up to the norm law.*

Kata kunci : Diskresi, korupsi, kewenangan

Abstrak : Pemerintah di dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus di dasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang sudah ada, namun sesuai dengan perkembangan dan tuntutan keadaan tidak semua peraturan perundang-undangan siap, hal disebabkan pembuatan peraturan perundang-undangan memerlukan waktu yang cukup lama, dilain pihak pemerintah harus berbuat tapi peraturan perundang-undangannya tidak ada, dengan demikian maka akan timbul kekosongan hukum. Dalam rangka menghindari adanya kekosongan hukum atau peraturan perundang-undangan, maka Pejabat Administrasi Negara selaku penyelenggara pemerintahan diberikan kewenangan untuk membuat suatu aturan, atau yang disebut Diskresi atau Freies Ermessen. Walaupun Pejabat Administrasi Negara diberikan kewenangan untuk membuat suatu aturan karena kebutuhan, namun harus dipenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut: 1. Adanya

kebebasan atau keleluasaan Administrasi Negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; 2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; 3. Harus dapat dipertanggungjawabkan. Lalu korupsi adalah Korupsi berasal dari kata corrupt dalam bahasa Inggris yang artinya rusak, tidak lengkap, error, tidak bisa dipergunakan. Korupsi memiliki banyak makna dalam penggunaannya sebagai kata atau kalimat, dan tidak terbatas dalam tindak pidana saja, namun juga bisa berarti suatu benda, data, orang, serta jiwa manusia, yang dalam pemahaman literatur bahasa Indonesia, bahasa Inggris, maupun dalam bahasa computer, diartikan sebagai sesuatu yang rusak dan sulit untuk diperbaiki. Korupsi dalam istilah kejiwaan manusia, diartikan sebagai jiwa seseorang yang sudah rusak ataupun dipengaruhi suatu hal sehingga jiwa manusia atau seseorang cenderung melakukan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan falsafah hidup manusia, maupun norma-norma yang berhubungan dengan kesusilaan, Agama, maupun kesopanan sampai dengan norma hukum.

I. PENDAHULUAN

Tujuan negara Indonesia adalah mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur, untuk mewujudkan tujuan dimaksud telah diupayakan berbagai program pembangunan nasional. Program pembangunan nasional tersebut diselenggarakan melalui berbagai tahapan-tahapan dan dilakukan oleh Pejabat Administrasi Negara melalui tugas pokok dan fungsi yang melekat padanya. Pejabat administrasi negara di dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut tidak terlepas dari peraturan perundangan yang mengaturnya. Namun demikian di dalam masyarakat banyak permasalahan-permasalahan yang timbul, di mana permasalahan-permasalahan tersebut belum terakomodasi atau diatur ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada, di lain pihak permasalahan tersebut harus segera diatasi oleh Pejabat administrasi negara, karena kalau tidak diatasi akibat yang ditimbulkan akan semakin parah. Dalam rangka mengisi kekosongan hukum, maka pejabat administrasi negara diberikan keleluasaan oleh hukum administrasi untuk mengeluarkan suatu kebijakan atau lebih dikenal dengan istilah *freiesermessen/pouvoir discretionnaire*.

Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Istilah *Freies Ermessen* berasal dari bahasa Jerman dan terdiri dari dua kata yaitu *frei* dan *ermessen*. *Frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka, jadi *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* artinya memper-timbangkan sesuatu. Istilah *freies ermessen* juga sepadan dengan kata *discretionnaire*, yang artinya kebijaksanaan. Pengertian *Freies Ermessen* sebagaimana dikemukakan oleh beberapa ahli hukum adalah sebagai berikut :

1. Prajudi Atmosudirdjo mengatakan : asas diskresi (*discretie; freiesermessen*) artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, dan oleh karena itu diberi kekuasaan untuk mengambil keputusan menurut pandangan sendiri asal tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas.

2. Sjachran Basah mengatakan bahwa: dimungkinkan oleh hukum agar bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian persoalan-persoalan yang penting yang timbul secara tiba-tiba. Pada bagian lain Sjachran Basah mengatakan juga bahwa *Freies Ermessen* diartikan sebagai kebebasan bertindak dalam batas-batas tertentu, atau keleluasan dalam menentukan kebijakan-kebijakan melalui sikap tindak administrasi negara yang harus dapat di pertanggungjawabkan.
3. Nana Saputra mengemukakan bahwa *Freies Ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

Pejabat Administrasi Negara walaupun diberikan keleluasaan atau kebebasan di dalam melaksanakan tugasnya walaupun peraturan perundang-undangannya belum ada, tetapi tidak boleh sewenang-wenang atau tanpa batas, karena *freies ermessen* itu sendiri harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Tolok ukur dipergunakan *freies ermessen* oleh pejabat Administrasi Negara adalah:

1. Adanya kebebasan atau keleluasaan Administrasi Negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri;
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu;
3. Harus dapat dipertanggungjawabkan.

Freies Ermessen ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Namun demikian di dalam pelaksanaan *Freies Ermessen* juga merupakan suatu kebijakan dari pejabat Administrasi Negara oleh karena itu tidak boleh dibuat secara sewenang-wenang, sehingga tidak menjadi sengketa tata usaha negara.¹ Persyaratan Diskresi Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) UUAP;
- 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

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis-normatif, yaitu penelitian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif di

¹ Sunarno, hukum administrasi negara, *bahan ajar diklatpim tk. III, lembaga administrasi negara*, 10 Desember 2008, h.33-35

Indonesia.² Data sekunder penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan berkaitan dengan isu hukum atau permasalahan yang diajukan dalam penelitian.³ Data sekunder hasil penelitian dianalisis secara kualitatif secara sistematis sehingga diperoleh kesimpulan dari permasalahan yang dibahas.⁴ Data hasil penelitian diuraikan dengan kalimat yang jelas, efektif, teratur, runtut, dan logis sehingga dapat memudahkan dalam melakukan analisis dan pembahasan terhadap permasalahan.⁵

III. PEMBAHASAN

Validitas Diskresi Dan Batas-Batas Penggunaannya

Adalah sesuatu yang tak bisa dipungkiri bahwa pemberian diskresi kepada pemerintah merupakan sebuah kemestian, seiring dengan munculnya konsepsi Negara kesejahteraan (welfare state) menjelang perang dunia kedua, dan sejalan dengan kelemahan atau keterbatasan peraturan perundang - undangan sebagaimana disebutkan diatas, serta sesuai dengan dinamisnya kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tugas pelayanan publik ditengah masyarakat yang berkembang pesat. Konsepsi Negara ini menempatkan pemerintah selaku pihak yang berkewajiban mewujudkan kesejahteraan sosial, yang dalam rangka itu pemerintah banyak terlibat dengan kehidupan ekonomi dan sosial warga Negara. Meskipun pemberian diskresi kepada pemerintah itu merupakan kemestian dalam suatu Negara hukum, namun penggunaan diskresi itu bukan tanpa batas. Rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) dan asas larangan sewenang-wenang (willekeur). Dengan kata lain kebijakan Pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.

Korupsi berasal dari kata corrupt dalam bahasa Inggris yang artinya rusak, tidak lengkap, error, tidak bisa dipergunakan. Korupsi memiliki banyak makna dalam penggunaannya sebagai kata atau kalimat, dan tidak terbatas dalam tindak pidana saja, namun juga bias berarti suatu benda, data, orang, serta jiwa manusia, yang dalam pemahaman literatur bahasa Indonesia, bahasa Inggris, maupun dalam bahasa computer, diartikan sebagai sesuatu yang rusak dan sulit untuk diperbaiki. Korupsi dalam istilah kejiwaan manusia, diartikan sebagai jiwa seseorang yang sudah rusak ataupun dipengaruhi suatu hal sehingga jiwa manusia atau seseorang cenderung melakukan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan falsafah hidup manusia, maupun norma-norma yang berhubungan dengan kesusilaan, Agama, maupun kesopanan sampai dengan norma hukum.

² Jonaedi Efendi dan Johny Ibrahim, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta : Kencana, 2016, hlm. 124.

³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008, hlm. 50.

⁴ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT.Rineka Cipta, 2004, Hlm.. 20.

⁵ H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi*, Bandung : Alfabeta, 2017, hlm. 69.

Adapun korupsi dalam pemahaman hukum di Indonesia, memiliki pembatasan makna, yaitu suatu tindak pidana dalam bentuk menggelapkan, menyalahgunakan, menghimpun, menyembunyikan, menerima suap, memberikan suap yang dilakukan oleh orang atau badan hukum, demi kepentingan individu dan atau badan hukum dan atau korporasi, yang berdampak terhadap keuangan Negara dan atau berasal dari uang Negara. Namun dewasa ini, pemahaman uang Negara hanyalah uang yang bersumber dari anggaran yang dimiliki pemerintah, sedangkan pemahaman mengenai uang Negara memiliki pemahaman yang lebih luas, yaitu di antaranya :

1. Uang atau barang yang berasal dari pajak masyarakat
2. Uang atau barang yang merupakan hak masyarakat
3. Hasil sumber daya alam yang berasal dari suatu wilayah di Negara kesatuan republic Indonesia, baik berupa bahan mentah, setengah jadi, maupun barang jadi
4. Hasil penjualan sumber daya alam yang sudah diuangkan
5. Tanah dalam wilayah kekuasaan Negara kesatuan republik Indonesia
6. Hak seseorang atau badan hukum dalam bentuk materi maupun immaterial yang bisa menjadi sumber pemasukkan Negara maupun dapat berguna bagi masyarakat
7. Karya, penemuan seseorang, serta
8. Kewajiban dari individu maupun badan hukum atau korporasi terhadap negara.

Selain itu, dengan adanya pembatasan-pembatasan terhadap korupsi dalam ranah hukum juga perlu diperjelas, dimana yang dimaksud dengan korupsi dalam ranah hukum seharusnya diperluas menjadi :

1. Tindakan dan atau perbuatan menggelapkan menyalahgunakan, menghimpun, menyembunyikan uang negara, menerima suap, memberikan suap yang dilakukan oleh orang atau badan hukum, demi kepentingan individu dan atau badan hukum dan atau korporasi dengan menggunakan uang negara,
2. Tindakan dan atau perbuatan yang merusak tatanan hukum sehingga jalannya hukum dalam proses penegakkannya tidak berjalan sebagaimana mestinya,
3. Tindakan penyalahgunaan jabatan demi kepentingan individu dan atau badan hukum dan atau korporasi, baik dalam bentuk keperdataan maupun pidana, yang berdampak pada keuangan negara, maupun merugikan seseorang atau badan hukum serta pemerintah,
4. Menghilangkan hak dan atau kewajiban suatu individu atau badan hukum atau korporasi yang menguntungkan suatu individu atau badan hukum atau korporasi itu sendiri maupun pihak ketiga, yang berdampak pada keuangan negara, maupun merugikan seseorang atau badan hukum serta pemerintah,
5. Pembentukan suatu peraturan yang berlaku untuk umum maupun pihak tertentu yang merugikan rakyat, badan hukum, Negara, pemerintah, maupun sumber daya alam yang berdampak sistemik bagi rakyat, Negara, pemerintah, maupun alam baik secara materiil maupun immateriil.

Menurut Fockema Andreae dalam buku Mansyur Sema, kata korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* = penyuaian atau *corruptus* (Webster Student Dictionary: 1960). Selain itu Kata *corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpore* = merusak, suatu kata

latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti dalam bahasa Inggris : corruption, corrupt ; Perancis : corruption dan Belanda : corruptie.

Dalam ensiklopedia Indonesia disebut “korupsi” (dari bahasa Latin: corruption = penyuapan; corruptore = merusak) gejala dimana para pejabat, badan-badan Negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya. Adapun arti harfia dari korupsi dapat berupa :

1. Kejahatan kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan, dan ketidakjujuran.
2. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan sogok dan sebagainya
3. Korup (busuk; suka menerima uang suap, uang sogok; memakai kekuasaan untuk kepentingan sendiri dan sebagainya.
4. Korupsi (perbuatan busuk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya);
5. Koruptor (orang yang korupsi).

Black's Law Dictionary menyebutkan definisi korupsi sebagai berikut, “Corruption: The act of doing something with an intent to give some advantage inconsistent wit an official duty and rigths of others; a fiduciary's or official's use of station or office to procure some benefit either personally or for someone else, contrary to the rights of others”. Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia menyimpulkan bahwa korupsi ialah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya. Soedarsono menyimpulkan bahwa korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan sebagai tempat seseorang bekerja untuk kepentingan pribadi atau orang lain.

Soedjono Dirjosisworo mengutip dari John A. Gardiner dan David J. Olson dalam buku mereka “Theft of the City”, *Readings on Corruption in urban America*, memberikan pengertian tentang korupsi ini secara umum dari berbagai sumber dengan pengelompokkan sebagai berikut :

1. Dalam Oxford English Dictionary (OED) makna korupsi dikategorikan dalam tiga kelompok sebagai berikut :
 - a. Secara fisik ; misalnya perbuatan pengrusakan atau dengan sengaja menimbulkan pembusukan dengan tindakan yang tidak masuk akal serta menjijikan.
 - b. Moral ; bersifat politis yaitu membuat korup moral seseorang atau bisa berarti fakta kondisi korup, dan kemerosotan yang terjadi dalam masyarakat. Penyelewengan terhadap kemurnian ; seperti misalnya penyelewengan norma sebuah lembaga sosial tertentu, adat istiadat dan seterusnya. Perbuatan ini tidak cocok atau menyimpang dari nilai kepatutan kelompok pergaulan. Penggunaan istilah korupsi dalam hubungannya dengan politik diwarnai oleh pengertian yang termasuk kategori moral.
2. Rumusan korupsi menurut perkembangan ilmu-ilmu social
Kelompok terbesar penulis ilmu-ilmu sosial mengikuti rumusan OED atau mengambil salah satu bentuk kategori dasar yang telah disebut para ilmuwan sosial pada umumnya mengaitkan definisi mereka tentang korupsi, terutama ditujukan

pada kantor pemerintahan (instansi atau aparatur), sedangkan kelompok yang lebih kecil mengembangkan definisi yang dihubungkan dengan permintaan dan penawaran serta menekankan pada konsep-konsep yang diambil dari teori-teori ekonomi, dan sebagian lagi membahas korupsi dengan pendekatan kepentingan masyarakat.

3. Rumusan yang menekankan pada jabatan dalam pemerintahan
 Definisi korupsi yang berkaitan dengan konsep jabatan dalam pemerintahan terlihat di dalam karya tiga pengarang sebagai berikut yaitu: Menurut Barley, perkataan “ korupsi “ dikaitkan dengan perbuatan penyuapan yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan sebagai akibat adanya pertimbangan dari mereka yang memegang jabatan bagi keuntungan pribadi. Menurut Mc.Mullan, seseorang pejabat pemerintah dikatakan “ korup “ apabila ia menerima uang yang dirasakan sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu yang ia bisa lakukan dalam tugas jabatannya, padahal ia selama menjalankan tugasnya seharusnya tidak boleh berbuat demikian. Menurut J.S. Nye, korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban normal suatu peranan jawatan pemerintah, karena kepentingan pribadi (keluarga, golongan, kawan akrab), demi mengejar status dan gengsi atau pencari pengaruh bagi kepentingan pribadi.
4. Rumusan korupsi yang dihubungkan dengan teori pasar
 Perumusan ini dikembangkan oleh para ahli sebagai berikut :
 Jacob Van Klaveren, mengemukakan bahwa seorang pegawai Negara (pegawai negeri) yang berjiwa “ korup “, menganggap kantor jawatannya akan diusahakan semaksimal mungkin. Besarnya hasil yang ia peroleh tergantung pada situasi pasar dan “ keupayaannya “ untuk menemukan titik hasil maksimal permintaan masyarakat.
 Robert Tilman, berkeyakinan bahwa korupsi meliputi suatu pergeseran dari model penentuan harga yang diperintahkan ke model pasaran bebas. Mekanisme yang dipusatkan menjadi cita-cita birokrasi modern yang dapat dipecah kedalam ketidaksamaan yang serius antara penawaran dan permintaan. Para langganan akan mengambil resiko yang sudah diketahui dan membayar harga yang lebih tinggi agar terjamin untuk memperoleh keuntungan yang dicita-citakan.
5. Rumusan yang berorientasi pada kepentingan umum
 Penulis yang mengambil konsep ini antara lain : Carl J. Friedrich, misalnya mempertahankan bahwa pola korupsi dapat dikatakan ada apabila seorang pemegang kekuasaan yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu, seperti pejabat yang bertanggung jawab melalui uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak diperbolehkan oleh undang- undang (secara tidak sah), membujuk untuk mengambil langkah yang menolong siapa saja yang menyediakan hadiah dan dengan demikian benar-benar membahayakan kepentingan umum.
 Arnold A. Regan dan H.D. Lasswell mempertahankan bahwa suatu perbuatan yang korup menodai pertanggungjawaban bagi sedikitnya satu sistem dari tertib umum atau warga negara dan sudah tentu bertentangan dengan sistim tersebut. Sistim yang mengutamakan kepentingan umum atau warga negara lebih mengagungkan kepentingan umum diatas kepentingan khusus dan perkosaan

terhadap kepentingan umum untuk memperoleh manfaat tertentu bagi dirinya adalah korup.

Kelima rumusan korupsi sebagaimana tersebut diatas, pada gilirannya mewarnai perumusan dalam undang-undang pidana korupsi suatu negara tertentu. Namun setiap negara mempunyai perumusan masing-masing tentang tindak pidana korupsi, walaupun pada prinsipnya mempunyai unsur-unsur yang hampir sama.

Para ahli hukum lain yang memberikan pengertian korupsi dengan menggunakan pendekatan sosiologis, seperti :

1. Syed Hussein Alatas dan Robert C. Brooks

Inti korupsi adalah penyalahgunaan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Rumusan korupsi yang dikemukakan Brooks adalah dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban, atau tanpa hak menggunakan kekuasaan dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit bayak bersifat pribadi.

2. Nathaniel H. Left

Korupsi adalah suatu cara diluar hukum yang digunakan oleh perseorangan atau golongan-golongan untuk mempengaruhi tindakan-tindakan birokrasi.

3. Jose Veloso Abueva

Korupsi adalah mempergunakan kekayaan negara (biasanya uang, barang-barang milik negara atau kesempatan) untuk memperkaya diri.

4. Transparency International

Berdasarkan dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga Transparency International yang bermarkas di Berlin, Jerman bahwa korupsi adalah mencakup perilaku dari pejabat-pejabat disektor publik, apakah politikus atau pegawai negeri, dimana mereka secara tidak benar dan melanggar hukum memperkaya diri sendiri atau pihak lain yang dekat dengan mereka, dengan cara menyalah gunakan kewenangan publik yang dipercayakan kepada mereka.

New World Dictionary of the American Language menjelaskan bahwa sejak abad pertengahan, Inggris dan Prancis menggunakan kata “corruption” yang mengandung arti:

1. Perbuatan atau kenyataan yang menimbulkan keadaan yang bersifat buruk.
2. Perilaku yang jahat dan tercela, atau kejahatan moral.
3. Penyuapan dan bentuk-bentuk ketidakjujuran.
4. Kebusukan atau tengik.
5. Sesuatu yang dikorup, seperti kata yang dirubah atau diganti secara tidak tepat dalam suatu kalimat.
6. Pengaruh-pengaruh yang korup. Korupsi, menurut World Bank (1997), adalah menggunakan kewenangan publik untuk mendapatkan keuntungan atau manfaat indifidu. Ada pula yang menyebut korupsi adalah mengambil bagian yang bukan menjadi haknya. Definisi lain, korupsi adalah mengambil secara tidak jujur perbendaharaan milik publik atau barang yang diadakan dari pajak

yang dibayarkan masyarakat untuk kepentingan memperkaya dirinya sendiri. Korupsi juga berarti tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi suatu jabatan secara sengaja untuk memperoleh keuntungan berupa status kekayaan atau uang untuk perorangan, keluarga dekat atau kelompok sendiri.

Syed Husein Alatas mengatakan bahwa terdapat 3 (tiga) fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi, yaitu penyuapan (bribery), pemerasan (extortion), dan nepotisme. Ketiga hal ini tidaklah sama tetapi ada benang merah yang menghubungkan 3 tipe fenomena itu, yaitu penempatan kepentingan-kepentingan publik dibawah tujuan-tujuan privat atau pribadi dengan pelanggaran norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang dibarengi dengan keserbarahasiaan, penghianatan, penipuan dan pengabaian yang kejam atas setiap konsekwensi yang diderita publik.

Pengertian korupsi secara sosiologis, lebih luas dan umum dibandingkan dengan pengertian korupsi secara yuridis formal berdasarkan hukum positif Indonesia. Hal ini akan sangat mempengaruhi sikap dan cara pandang masyarakat terhadap aparat penegak hukum dalam menangani kasus korupsi.

Pada dasarnya korupsi dibentuk oleh perilaku kejahatan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan umum (public service) dan hubungan kerja (public contract) yang mendatangkan sumber keuangan. Korupsi terjadi melalui kelemahan sistim birokrasi penyelenggaraan pelayanan umum dan kelemahan sistim kontrol pada hubungan kerja yang mendatangkan sumber keuangan dengan memanfaatkan situasi tertentu dari siklus pertumbuhan negara, perkembangan sistim sosial dan keserasian struktur pemerintahan .⁶

Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aaupb)

Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Menurut UU RI Nomor 28 Tahun 1999. Dalam Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa Azas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah azas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam Bab III Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 menyebutkan Azas-Azas Umum

Penyelenggaraan Negara meliputi :

1. Azas Kepastian Hukum ;
2. Azas Tertib Penyelenggaran Pemerintahan ;
3. Azas Kepentingan Umum ;
4. Azas Keterbukaan ;
5. Azas Proporsionalitas;
6. Azas Profesionalitas;

⁶ Abidzhar Ali Algifari, *Pemahaman Penting Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Bekasi, CV Lotus Bekasi, 2016, h.1-11

7. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang

selanjutnya di singkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan

Dalam penjelasan dari Pasal 3 dijelaskan yang dimaksud dengan :

1. Azas Kepastian Hukum adalah azas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Pemerintah.

2. Azas Tertib Penyelenggaran Negara adalah azas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.

3. Azas Kepentingan Umum adalah azas yang mendahulukan kesejahteraan umum, dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Azas Keterbukaan adalah azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

5. Azas Proporsionalitas adalah azas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

6. Azas Profesionalitas adalah azas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Azas Akuntabilitas adalah azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut World Bank dan UNDP suatu pemerintahan yang baik meliputi :

1. Participation
2. Rule of Law
3. Transparency
4. Responsiveness
5. Concensus Orientation
6. Equity
7. Effectiveness and Efeciency
8. Acountability
9. Strategy Vision

Dari uraian-uraian di atas maka ciri-ciri Tata Pemerintahan yang baik antara lain adalah :

1. Mengikut sertakan seluruh masyarakat

2. Transparansi dan bertanggung jawab
3. Adil dan Efektive
4. Menjamin Kepastian Hukum
5. Adanya Konsensus masyarakat dengan Pemerintah dalam segala bidang
6. Memperhatikan kepentingan orang miskin.⁷

Menurut UUAP Pasal 13 ayat 1 ada asas – asas :

AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas :

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

(2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.⁸

Analisis kasus korupsi pejabat daerah Mojokerto terhadap diskresi

Duduk perkara:

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan Wali Kota Mojokerto Mas'ud Yunus sebagai tersangka suap pengalihan anggaran di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Mojokerto, Jawa Timur tahun 2017. "Pada 17 November 2017, KPK mengeluarkan sprindik dan menetapkan Mas'ud Yunus sebagai tersangka," kata Juru Bicara KPK Febri Diansyah di gedung KPK, Jakarta. Febri menjelaskan, Mas'ud Yunus selaku Wali Kota Mojokerto bersama-sama dengan Kepala Dinas PUPR Kota Mojokerto, Wiwiet Febryanto diduga memberikan hadiah atau janji kepada pimpinan DPRD Kota Mojokerto. "Padahal diketahui atau patut diduga hadiah atau janji tersebut diberikan kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud agar pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya terkait dengan APBD pada Dinas PUPR Tahun Anggaran 2017," kata Febri.

⁷ Bewa Ragawino, hukum administrasi negara, *Fakultas ilmu sosial dan ilmu politik Universitas Padjajaran*, 10 September 2006, h.44-47

⁸ Undang – Undang Administrasi Pemerintahan

Sebelumnya, KPK telah menetapkan empat orang tersangka dalam kasus ini, yaitu sebagai pihak penerima Ketua DPRD Kota Mojokerto Purnomo serta dua Wakil Ketua DPRD Kota Mojokerto masing-masing Umar Faruq dan Abdullah Fanani. Sementara sebagai pihak pemberi, KPK menetapkan Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Mojokerto Wiwiet Febryanto sebagai tersangka. Febri menyatakan dalam putusan terhadap terdakwa Wiwiet Febryanto yang dibacakan oleh Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada 10 November 2017 terkait dengan pembuktian Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, hakim sependapat dengan Jaksa Penuntut Umum. "Bahwa ada perbuatan kerja sama dan niat yg diinsyafi antara Wiwiet Febryanto dan Mas'ud Yunus untuk memenuhi permintaan anggota DPRD Kota Mojokerto," tuturnya. Sebelumnya, penyidik KPK mengamankan total Rp470 juta dari berbagai pihak terkait kasus tersebut.

Diduga uang senilai Rp300 juta merupakan pembayaran atas total komitmen Rp500 juta dari Kadis Dinas PUPR kepada pimpinan DPRD Kota Mojokerto. Pembayaran komitmen agar anggota DPRD Kota Mojokerto menyetujui pengalihan anggaran dari anggaran hibah (Politeknik Elektronika Negeri Surabaya (PENS) menjadi anggaran program penataan lingkungan pada Dinas PUPR Kota Mojokerto Tahun 2017 senilai sekitar Rp13 miliar. Sedangkan uang senilai Rp170 juta, diduga terkait komitmen setoran triwulan yang telah disepakati sebelumnya. Uang tersebut diamankan dari beberapa pihak. "Dari empat tersangka kasus ini, baru Wiwiet Febryanto yang telah divonis dengan dua tahun pidana penjara, denda Rp250 juta subsider enam bulan kurungan. Vonis sesuai dengan tuntutan Jaksa Penuntut Umum. Saat ini, baik Jaksa Penuntut Umum maupun terdakwa sedang mengajukan banding," ungkap Febri. Sedangkan, kata Febri, untuk tiga tersangka lainnya, yakni Purnomo, Umar Faruq, dan Abdullah Fanani saat ini sedang menjalani persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya. "Untuk kepentingan penyidikan terhadap tersangka Mas'ud Yunus, mulai hari ini penyidik melakukan pemeriksaan empat saksi, yaitu keempat tersangka terdahulu di Rutan Medaeng," kata Febri.⁹ “

Analisis

Dari kasus diatas dapat diketahui bahwa yang telah dilakukan pejabat daerah dalam hal ini walikota Mojokerto beserta kepala dinas PUPR adalah merupakan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian terhadap negara. Apa yang telah dilakukan pejabat tersebut mengalihkan anggaran untuk melakukan suap kepada ketua dan wakil ketua DPRD Mojokerto. Hal ini sangat jelas bahwa apa yang telah dilakukan sangat bertentangan dengan hakekatnya penggunaan diskresi. Seperti yang kita ketahui bahwa ruang lingkup diskresi adalah meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang - undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan

⁹ Amr, “ Suap Pengalihan Anggaran Dinas PUPR Mojokerto, KPK Tetapkan Wali Kota Mas'ud Yunus sebagai Tersangka “ <https://news.okezone.com/read/2017/11/23/337/1819541/suap-pengalihan-anggaran-dinas-pupr-mojokerto-kpk-tetapkan-wali-kota-mas-ud-yunus-sebagai-tersangka>, di akses 25 November 2018

- 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
6. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Dan disini sudah jelas yang di lakukan oleh para pejabat tersebut adalah bentuk penyalahgunaan diskresi, yang seharusnya diskresi ini di buat untuk kepentingan yang baik tetapi malah di salah gunakan oleh para pejabat tersebut.

IV. KESIMPULAN

Ada nya diskresi seharusnya bisa dipergunakan dengan sebaik mungkin oleh para alat administrasi negara, namun beberapa oknum alat administrasi negara ini terkadang menyalahgunakan diskresi ini, yang seharusnya untuk menguntungkan rakyat namun disalahgunakan untuk kepentingan sendiri. Penggunaan diskresi harus memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut: 1) Adanya kebebasan atau keleluasaan Administrasi Negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; 2) Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; 3) Harus dapat dipertanggungjawabkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bewa Ragawino, (2016) hukum administrasi negara, Fakultas ilmu sosial dan ilmu politik Universitas Padjajaran
- Abidzhar Ali Algifari (2016), Pemahaman Penting Dalam Tindak Pidana Korupsi, CV Lotus Bekasi, Bekasi
- Sunarno (2008), hukum administrasi negara, bahan ajar diklatpim tk. III, lembaga administrasi negara, Jakarta
- Amr, “ Suap Pengalihan Anggaran Dinas PUPR Mojokerto, KPK Tetapkan Wali Kota Mas'ud Yunus sebagai Tersangka “
<https://news.okezone.com/read/2017/11/23/337/1819541/suap-pengalihan-anggaran-dinas-pupr-mojokerto-kpk-tetapkan-wali-kota-mas-ud-yunus-sebagai-tersangka>, di akses 25 November 2018 pukul 18.00 WIB
- Undang – undang Administrasi Pemerintahan

