



KONSEP MALADMINISTRASI SEBAGAI PEMBARUAN MODEL PENGUNGKAPAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Muhammad Faisal¹ dan Andi Tenri Famauri Rifai²

¹Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia

faismuhfa@gmail.com

²Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia

tenri.famauri@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the phenomenon of acts of corruption that have undergone changes in terms of form. The urgency of this research is to formulate several methods that can be more effective in following the development of acts of corruption that occur. This research is a normative legal research with a concept and statutory approach. The results of the study indicate that the model for disclosing criminal acts of corruption must be updated by looking at other aspects or forms of examination to open up initial loopholes in the disclosure of criminal acts of corruption. Maladministration examinations, which are currently still relatively new to be implemented, can be used as a model for disclosing criminal acts of corruption, especially those that ensnare state officials. A maladministration examination can reveal other hidden motives that influence a state official in fulfilling his administrative and legal obligations.

Keywords: *Maladministration Examination, Disclosure, Corruption Crime.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis fenomena tindakan korupsi yang telah mengalami perubahan-perubahan dari segi bentuk. Urgensi dari penelitian ini yaitu untuk merumuskan beberapa metode yang dapat lebih efektif dalam mengikuti perkembangan aksi kejahatan korupsi yang terjadi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konsep dan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model pengungkapan tindak pidana korupsi yang harus terbaru dengan melihat aspek atau bentuk pemeriksaan lain untuk membuka celah awal dalam pengungkapan tindak pidana korupsi. Pemeriksaan maladministrasi yang saat ini masih cenderung baru untuk diterapkan dapat dijadikan sebagai model pengungkapan tindak pidana korupsi khususnya yang menjerat para pejabat Negara. Dengan pemeriksaan maladministrasi dapat ditemukan motif-motif lain yang terselubung yang mempengaruhi seorang pejabat Negara dalam pemenuhan kewajiban administratif dan kewajiban hukumnya.

Kata Kunci: **Pemeriksaan Maladministrasi, Pengungkapan, Tindak Pidana Korupsi.**

A. PENDAHULUAN

Pemberantasan korupsi di Indonesia telah banyak memperoleh keberhasilan sebagaimana dalam mencapai tujuan yang lebih efektif untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Kerangka pemberantasan korupsi yang disusun untuk ditegakkan secara khusus bertujuan agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan Negara atau perekonomian Negara yang semakin canggih dan rumit, seperti yang dijelaskan di paragraf kelima pada Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Aksi yang dilakukan oleh para koruptor yang terus mencari celah dibalik konstruksi penegakan hukum baik pada aspek struktur, kultur, dan substansi pada proses berjalannya sistem hukum di Indonesia. Perubahan hukum senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan-keadaan, peristiwa-peristiwa, serta hubungan-hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya (Ali, 2017).

Seorang koruptor dalam menjalankan aksinya yang jarang nampak secara jelas akan bentuk kejahatan yang direncanakan. Tindakan yang dilakukan tak lain untuk mencari celah dalam mengelabui aparat penegak hukum melalui dalil-dalil yang dijadikan alasan pembena untuk menghindari hingga bahkan berupaya menghalang-halangi upaya pengungkapan tindak pidana korupsi. Perbuatan korupsi yang sering dianggap sebagai hal yang lumrah terjadi bahkan ada yang menjadikan hal tersebut sebagai sebuah kelaziman dalam berjalannya suatu proses organisasi atau institusi tertentu. Hubungan erat antara korupsi dan kekuasaan seperti yang diungkapkan oleh Lord Acton yaitu: “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”, yang berarti bahwa “kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang absolut atau mutlak cenderung terjadi korupsi yang laten atau absolut” (Chazawi, 2005).

Aksi yang terselubung kemudian mengklasifikasikan korupsi sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*), seperti yang diungkapkan oleh Indriyanto Seno Adji yang menyebut korupsi sebagai *white collar crime* yang selalu mengalami dinamisasi modus operandinya dari

segala sisi sehingga dikatakan sebagai kejahatan yang tidak terlihat (*invincible crime*) yang penanganannya memerlukan kebijakan hukum pidana (Rosalina, 2022). Korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) paling tidak terdapat empat sifat dan karakteristik utama. *Pertama*, bahwa korupsi merupakan kejahatan terorganisasi yang dilakukan secara sistematis. *Kedua*, bahwa korupsi biasanya dilakukan dengan modus operandi yang sulit sehingga tidak mudah untuk membuktikannya. *Ketiga*, bahwa korupsi selalu berkaitan dengan kekuasaan. *Keempat*, bahwa korupsi adalah kejahatan yang berkaitan dengan nasib orang banyak karena keuangan Negara yang dapat dirugikan sangat bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Eddy Omar Sharif Hiariej, 2019).

Berdasar karakteristik sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), kejahatan korupsi tentu memerlukan pula tindakan luar biasa (*extra ordinary measures*) dan penegakan luar biasa (*extra ordinary enforcement*) (Effendy, 2007). Selain itu, dalam upaya pengungkapan tindak pidana korupsi ada pula yang disebut dengan *whistleblower* dan *justice collaborator (JC)*. Kongfigurasi teknis yang mengatur tentang peran *whistleblower* dan *justice collaborator* termuat dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU Perlindungan Saksi dan Korban) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, yang dimana menyebutkan tentang peran saksi dan korban dalam suatu pengungkapan kejahatan tertentu dan/atau perbuatan hukum tertentu (Haryadi, 2020).

Merujuk pada Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2011 yang menyebutkan pengertian *Justice Collaborator* yang disebut dengan Saksi Pelaku yang bekerjasama adalah seseorang yang pada awalnya merupakan salah satu dari pelaku tindak pidana, mengakui kejahatan yang dilakukannya, serta bukan sebagai pelaku utama dalam serangkaian kejahatan yang dilakukan. Payung hukum untuk melindungi peran serta seorang

justice collaborator dalam pengungkapan serangkaian kejahatan hingga saat ini masih merujuk pada UU Perlindungan Saksi dan Korban. Memposisikan seorang *JC* untuk melakukan pengungkapan terhadap suatu perkara pidana yang dimana *JC* sebagai salah satu pelaku merupakan langkah yang cukup efektif yang dilakukan oleh penyidik dan/atau penuntut umum khususnya dalam pencitraan kronologis baik secara kesaksian langsung atas peristiwa pidana yang ia lihat dan dengarkan secara langsung ataupun terhadap pengungkapan niat atau motif dari para pelaku untuk menunjuk pelaku utama sebagai otak dari tindak pidana tersebut, dalam hal ini seorang *JC* dalam perkara tindak pidana korupsi (Irwanto Eka Putra Rahim, Audyna Mayasari Muin, 2022).

Berbeda dengan *JC* yang mana disebut sebagai Pelaku tindak pidana yang telah memberikan bantuan sebagai saksi kepada penegak hukum dalam pengungkapan suatu tindak pidana dimana dia terlibat dalam tindak pidana tersebut, lain halnya dengan Pelapor Tindak Pidana atau *Whistleblower (WB)*, *WB* lebih merujuk pada posisi seseorang dalam suatu manajemen tertentu yang notabene belum dimintakan atau atas suatu perkara tindak pidana tertentu *WB* tidak hadir sebelumnya sebagai saksi-saksi yang terlibat, karena kecenderungan posisi *WB* yang bersifat sebagai inisiator. Sebagaimana yang dimuat dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2011 pada Diktum ke 8 huruf a. bahwa seorang Pelapor Tindak Pidana atau *Whistleblower (WB)*: “Yang bersangkutan merupakan pihak yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu sebagaimana dimaksud dalam SEMA ini dan bukan merupakan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya.” Mengulas tentang karakteristik yang membedakan antara *JC* dan *WB* dalam memahami perannya masing-masing terhadap upaya pengungkapan suatu tindak pidana tertentu. Uraian tentang kerangka normatif serta penjabaran konsep *JC* dan *WB* tersebut di atas adalah pembeda utama dalam kerangka penyusunan penelitian kali ini.

Beberapa penelitian yang membahas tentang model pengungkapan suatu tindak pidana korupsi antara lain tulisan yang berjudul “Rekonstruksi Keadilan Dalam Pengungkapan Tindak

Pidana Korupsi Melalui *Whistleblower* dan *Justice Collaborator*” karya Firman Wijaya yang dimuat dalam Jurnal Ilmiah Widya Vol. 3(4) tahun 2016, yang dimana dalam tulisan tersebut membahas secara eksplisit tentang peran dan fungsi *whistleblower* dan *justice collaborator* dalam penegakan hukum pidana. Termasuk di dalamnya membahas tentang konfigurasi teknis untuk mengakomodir kepentingan pengungkapan suatu tindak pidana hingga perlindungan terhadap setiap orang yang mempunyai peran penting dalam pengungkapan tindak pidana yang terjadi di lingkungan sekitarnya.

Penelitian lain juga membahas tentang pengungkapan suatu tindak pidana korupsi, yaitu gagasan yang ditulis oleh Mangisi Simanjuntak yang berjudul “Mengungkap Tindak Pidana Korupsi Dari Pembuktian Terbaik dan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN)” yang dimuat dalam Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara Vol. 7 (1) yang terbit pada tahun 2016. Penelitian tersebut lebih banyak membahas tentang beban pembuktian terbalik atas model pengungkapan tindak pidana korupsi melalui bukti pelaporan aset para penyelenggara Negara dengan kesimpulan bahwa indikasi atas niat dari penyelenggara Negara adalah untuk tidak membayar pajak dan dimungkinkan pula harta kekayaan yang disimpan terdapat di berbagai tempat untuk menyembunyikan hasil korupsi atau tindak pidana lainnya. Pengungkapan yang dibahas pada penelitian tersebut yakni dengan rasio perhitungan pengelolaan aset serta keuangan seorang penyelenggara Negara dengan mengukur relevansi antara pendapatan dan daya kelola terhadap harta dan aset yang dimiliki.

Penelitian lainnya yang juga membahas model pengungkapan tindak pidana korupsi dalam karya Selamat Agista Erikha Bhakti dan Djauhari yang berjudul “Upaya pencegahan Tindak Pidana Korupsi Melalui Peran Serta Masyarakat” yang termuat dalam Jurnal Hukum Khaira Ummah Vol. 12 (2) terbit pada tahun 2017. Tulisan tersebut lebih berfokus pada aspek peran serta masyarakat dalam pencegahan serta pengungkapan tindak pidana korupsi, pembahasan secara khusus pada aspek sosiologis dengan melihat dampak yang ditimbulkan oleh suatu

perbuatan tindak pidana korupsi yang dengan jelas merugikan masyarakat sehingga peran penting masyarakat untuk dapat melakukan pengungkapan, pencegahan, serta pemberantasan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dilihat tentang berbagai rumusan konsep baik yang telah mendapatkan pengaturan yang komprehensif maupun yang masih sekedar konsep yang faktual dalam menyusun kerangka pengungkapan suatu tindak pidana korupsi. Dalam penelitian kali ini, mencoba untuk menghadirkan suatu kerangka konseptual yang dapat dikomparasikan ke dalam suatu model pengungkapan tindak pidana korupsi. Aspek kebaharuan yang selanjutnya akan diuraikan lebih kepada harmonisasi hukum pidana dan hukum administrasi Negara dalam mengungkap suatu tindak pidana korupsi. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk memproyeksikan kerangka konseptual dari hasil perumusan sebuah instrumen hukum pidana dan instrumen hukum administrasi Negara yang difokuskan kepada pengungkapan tindak pidana korupsi agar dapat menjadi model yang memiliki nilai karakteristik normatif dan empiris dalam penyusunannya.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan aturan hingga saat ini masih cenderung tertatih mengikuti pola perilaku masyarakatnya. Beberapa teks aturan hukum yang masih cenderung multitafsir sehingga mengakibatkan ketimpangan pada setiap perumpamaan dalam upaya penegakan hukum. Perbedaan cara pandang yang diakibatkan pada persoalan epistemologi masing-masing aparat penegak hukum menjadi sebab utama timbulnya perspektif yang bervariasi. Tidak bisa pula dilepaskan bahwa hal tersebut merupakan suatu konsekuensi logis dari hasil pembelajaran masing-masing pihak, utamanya penyidik. Dalam hal ini penyidik yang bertugas dalam upaya pengungkapan tindak pidana korupsi. Pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 25/PUU-XIV/2016 yang telah mengubah ketentuan yang ada pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK tentang muatan kata “dapat” yang memiliki konsekuensi hukum pada perubahan

pemenuhan unsur tindak pidana korupsi yang awalnya delik formil menjadi delik materiil. Secara normatif dari perubahan tersebut, muatan tentang kerugian keuangan Negara yang awalnya disandingkan sebagai salah satu pemenuhan unsur tindak pidana korupsi menjadi muatan pemenuhan unsur yang bersifat kumulatif yang bukan hanya pemenuhan unsur perbuatan melawan hukum dan/atau memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Hal tersebut menjadi kerangka normatif dalam aspek pemenuhan unsur pada Pasal 2 ayat (1).

Pemenuhan unsur pada Pasal 2 ayat (1) UU PTPK tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk mendakwa pegawai negeri atau pejabat atau penyelenggara Negara tersebut (Adam Ilyas, Felix Ferdin Bakker, 2021), dalam artian bahwa ketiga unsur delik yang terdapat di Pasal 2 ayat (1) yakni perbuatan melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dan merugikan keuangan Negara, tidak bisa meletakkan pejabat Negara sebagai subjek guna pemenuhan unsur dalam delik pasal tersebut. Kerangka normatif yang terbangun tentang peletakan seorang pejabat Negara dalam upaya pemenuhan unsur tindak pidana korupsi melihat kepada jabatan yang melekat pada dirinya dalam melihat kesesuaian pada ruang lingkup kewenangannya. Oleh karena itu, pemenuhan unsur yang diletakkan pada seorang pejabat Negara ialah pada unsur Pasal 3 yaitu unsur menyalahgunakan kewenangan. Manakala unsur penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK tidak terbukti maka dengan sendirinya unsur dengan tujuan menguntungkan tidak perlu dibuktikan (Edward Omar Sharief Hiariej, 2010).

Apabila dilihat dalam posisi pejabat Negara sebagai penyelenggara Negara menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (UU KKN), definisi Penyelenggara Negara adalah “pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pejabat Negara yang menjalankan

fungsi sebagai penyelenggara Negara kemudian menduduki pemerintahan guna menjalankan roda pemerintahan.

Indonesia sendiri yang menganut sistem hukum *Civil Law* yang menerapkan kaidah hukum tertulis sehingga membentuk pola birokrasi yang administratif. Berjalannya tata pemerintahan yang dilaksanakan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kemudian mempunyai tanggung jawab administrasi atas kedudukan seorang ASN yang memperoleh jabatan tertentu. Konsekwensi dari pengaturan tersebut akhirnya menciptakan suatu kewenangan yang melekat pada jabatan tertentu seorang ASN di instansi pemerintahan. Ruang lingkup kewenangan tersebut yang kemudian memberi batasan kepada seorang pejabat Negara dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi administratif yang melekat atas jabatannya. Kaplan mengemukakan bahwa kewenangan merupakan “kekuasaan formal yang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturan” (Ramlan Surbakti, 2013). Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) kemudian mendefinisikan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan hal yang diuraikan di atas, maka kewenangan yang dimaksud merupakan peletakan unsur administratif pada seorang pejabat Negara dalam hal ini ASN yang kemudian menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, termasuk di dalamnya adalah bentuk pengambilan keputusan dan pertimbangan kebijakan sebagai tindakan penyelenggaraan pemerintahan baik yang memiliki akibat hukum pada struktural berupa perintah atau arahan kepada pegawai lainnya atau akibat hukum pada pengelolaan keuangan Negara yang berlaku di pemerintah pusat ataupun di pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN).

1. Pendekatan Administrasi Dalam Kerangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Keeratan antara tindakan administratif dan tindak pidana korupsi yang tidak bisa semata-mata dipisahkan oleh suatu kaidah hukum tertentu. Hal tersebut dapat dilihat sebagai suatu kerangka dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Hubungan yang paling utama dalam kerangka pidana korupsi dan tindakan administratif adalah adanya kewenangan yang melekat, sebagaimana yang terdapat dalam salah satu unsur dalam Pasal 3 UU PTPK yaitu penyalahgunaan wewenang. Kewenangan yang diatur dalam UU AP pada Pasal 1 angka 22, angka 23, dan angka 24 yang menjelaskan tentang kewenangan itu sendiri secara teknis terbagi atas 3, yaitu:

- 1) Kewenangan berdasarkan pemberian atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) atau Undang-Undang kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan, atau disebut dengan Atribusi;
 - 2) Kewenangan berdasarkan pelimpahan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima kewenangan , atau disebut dengan Delegasi; dan
 - 3) Kewenangan berdasarkan pelimpahan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi kewenangan, atau disebut dengan Mandat.
- Pengaturan tentang administrasi pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam UU AP

hanya menjelaskan tentang larangan penyalahgunaan wewenang pada Pasal 17 ayat (2) yang meliputi:

- a. Larangan melampaui wewenang;
- b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
- c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Praktik yang ditemukan di dalam tahapan pemidanaan terkait dengan pemenuhan unsur menyalahgunakan wewenang yakni dengan menempatkan subyek yang mengampu suatu jabatan tertentu dan obyek atas suatu tindakan administrasi atau produk hukum yang dibuat.

Dengan jabatan yang melekat pada dirinya atau kewenangan yang telah dilimpahkan

kepadanya kemudian meletakkan dirinya sebagai seorang pejabat publik yang memiliki tanggung jawab hukum dan administrasi atas jabatannya. Ermansyah Djaja menjelaskan konteks menyalahgunakan wewenang dalam konteks hukum pidana adalah menggunakan kewenangan ataupun kekuasaan, sarana, atau kesempatan yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang sedang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan selain dari maksud diberikannya kewenangan ataupun kekuasaan, kesempatan, atau sarana tersebut (Djaja, 2010).

Upaya pengungkapan tindak pidana korupsi yang menggunakan rumusan delik pada unsur penyalahgunaan wewenang pada umumnya ditemukan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJ). Dalam konteks PBJ, pejabat Negara mempunyai tugas pokok dan fungsi khusus (Tupoksi) sebagai penyelenggara PBJ. Setiap struktur berjenjang dalam suatu suku dinas misalnya, di dalamnya mempunyai peran tertentu yang secara otomatis diberikan dalam penyelenggaraan PBJ. Hal tersebut dapat dilihat misalnya Pejabat Utama yaitu Kepala Dinas yang kemudian mengampu tupoksi sebagai Pengguna Anggaran (PA) dalam penyelenggaraan PBJ, begitu pula terhadap struktur berjenjang misalnya Kepala Bidang dalam Dinas yang sama yang kemudian memiliki Tupoksi sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Berbeda pula dengan pejabat yang berada pada lapisan struktur berjenjang lainnya terhadap suatu pelaksanaan teknis dalam PBJ seperti pejabat yang ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) yang mempunyai Tupoksi pada aspek teknis dengan bentuk pelimpahan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan PBJ yang menggunakan APBN/APBD. Hal tersebut dapat ditemukan dalam pengaturan teknis penyelenggaraan PBJ yang melibatkan pula pihak swasta sebagai penyedia untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan.

Diluar dari konteks tersebut di atas tentang kerangka PBJ sebagai sektor yang paling banyak menjerat para pejabat Negara melalui pemenuhan unsur penyalahgunaan wewenang,

rumusan yang lain pula dapat ditafsirkan lebih luas pada aspek tindakan administratif pejabat Negara. Penyidik pada umumnya melakukan upaya pengungkapan tindak pidana korupsi atas perbuatan pejabat Negara dengan melihat pada unsur adanya suap atau gratifikasi. Hal tersebut wajar saja karena kebanyakan kasus korupsi yang menjerat pejabat Negara itu karena adanya tindakan suap atau gratifikasi. Oleh karena itu, penyidik dengan mudah membuktikan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat Negara melalui penelusuran yang mendalam terkait dengan akses yang dilakukan oleh pejabat Negara tersebut seperti misalnya percakapan via sosial media hingga arus transaksi keuangan yang dimintakan oleh penyidik kepada provider seluler serta perbankan terkait guna melacak ada tidaknya tindakan yang mencurigakan.

Konvensi PBB Anti Korupsi tahun 2003 yang diratifikasi ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang menyebutkan tentang ruang lingkup korupsi yang kurang lebih mirip dengan perspektif perbuatan korupsi dalam rumusan UU PTPK yaitu (Adiwijana, 2020):

1. Penyuapan pejabat publik nasional (*bribery of national public*);
 2. Penyuapan terhadap pejabat publik asing dan pejabat organisasi internasional publik (*bribery of foreign public official and officials of public international organization*);
 3. Penggelapan, penyelewengan atau pengalihan kekayaan lain oleh seorang pejabat publik (*embezzlement, misappropriation or other diversion of property by a public official*);
 4. Memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*);
 5. Penyalahgunaan jabatan atau wewenang (*abuse of functions*);
 6. Memperkaya diri secara tidak sah (*illicit enrichment*);
 7. Penyuapan pada sektor privat (*bribery in the privat sector*);
 8. Penggelapan kekayaan di sektor pprivat (*embezzlement of property in the privat sector*).
- Bisa dilihat pada ruang lingkup korupsi yang ditafsirkan berdasarkan UNCAC 2003 yakni

pada pejabat publik terletak pada tindak penyuapan dan beberapa kali menyebutkan tentang penyuapan meskipun pada angka 5 yang menyebutkan tentang kewenangan atau penyalahgunaan jabatan.

Uraian yang menjelaskan tentang pendekatan administrasi dalam tindak pidana korupsi dapat disimpulkan yakni terletak pada:

1. Tugas pokok dan fungsi atas jabatan yang diamanahkan kepada seorang penyelenggara Negara dalam hal ini seorang ASN;

2. Beban pertanggungjawaban hukum atas jabatan yang melekat pada dirinya;
3. Aspek pengelolaan keuangan Negara/Daerah yang terletak pada tugas khusus yang diberikan atas jabatannya;
4. Sarana dan prasarana yang melekat pada jabatannya yang apabila hal tersebut bersumber dari Negara.

Empat poin tersebut di atas dapat digunakan sebagai kerangka pikir untuk melihat struktur dan substansi atas kewenangan pada pejabat administratif dalam konteks tindak pidana korupsi. Konstruksi yang terbangun melalui kewenangan yang melekat pada seorang pejabat Negara secara otomatis mempunyai beban pertanggungjawaban dalam aspek administrasi dan aspek hukum, meskipun saat ini tataran hukum administrasi Negara yang terus melaju membangun konstruksi yang baru untuk menyelesaikan beberapa aspek hukum yang terdapat dalam aspek administrasi Negara.

2. Pemeriksaan Maladministrasi Sebagai Kerangka Model Pengungkapan Tindak Pidana Korupsi

Perkembangan teknologi dan informasi yang terus mendorong kelajuan kemampuan masyarakat untuk dapat melakukan adaptasi di dalamnya, termasuk pada pola penegakan hukum saat ini. ASN sebagai pejabat mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kegiatan mengatur dan mengurus dalam rangka menyelenggarakan tata pemerintahan dengan segala urusan-urusan pemerintahan (*bestuurszorg*) (Fuad & Erowati, 2019). Keleluasaan tersebut sejalan dengan berbagai tindak kejahatan yang dapat serta mampu dijalankan oleh para pejabat, salah satu dan paling sering terjadi ialah tindak pidana korupsi. Alasan mengapa tindak pidana korupsi disebut juga dengan kejahatan kerah putih atau *white collar crime* karena para pelakunya merupakan kalangan yang memiliki kesan rapi dan sopan dengan penampilan yang rupawan. Saat konfigurasi hukum pidana tidak memberikan pengertian hingga bahkan penafsiran yang lebih detil tentang penyalahgunaan wewenang akhirnya para penegak hukum mengacu kepada penafsiran penyalahgunaan wewenang berdasarkan pengertian dalam hukum

administrasi Negara. Penyalahgunaan wewenang dalam konteks hukum administrasi Negara termuat dalam tiga bentuk (Ibad, 2021) yaitu:

- a) Penyalahgunaan wewenang untuk membenarkan tindakan serta aksi yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau aksi yang menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b) Terjadinya penyimpangan dari tujuan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan-peraturan tertulis, termasuk ke dalam penyalahgunaan dalam arti tindakan pejabat yang ditujukan untuk kepentingan umum; dan
- c) Penyalahgunaan wewenang dalam penertian menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar tujuan tertentunya tercapai.

Lain halnya dengan unsur penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya sebagaimana yang termuat dalam Pasal 3 UU PTPK haruslah tertuju pada subjek delik sebagai pejabat atau mempunyai kedudukan tertentu yang memunculkan akibat hukum administrasi padanya. Pemenuhan unsur tersebut semakin mempertegas tentang bentuk penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud serta tujuan utama atas kewenangan yang diberikan, kesempatan, atau sarana yang melekat tersebut (Nuna et al., 2020). Tindakan yang semestinya dilakukan oleh seorang ASN dalam mengemban sebuah jabatan publik kurang lebih memperhatikan beberapa aspek utama agar dapat terhindar dari jeratan tindak pidana korupsi antara lain:

- 1) Tindakan ASN yang mesti melakukan kontrol dalam menjalankan kewajiban tugas;
- 2) Tindakan disiplin ASN;
- 3) Reformulasi pola pikir (*mindset*) dan kebiasaan (*culture*), membiasakan pola pikir baru dan inovatif;
- 4) *Reward and Punishment* yang berimplikasi pada capaian kerja;
- 5) Bentuk tanggung jawab tugas serta realisasi capaian kerja;
- 6) Tata kelola serta manajemen individual dan manajemen organisasi dalam sebuah instansi pemerintahan.

Sejatinya dalam proses pengungkapan tindak pidana korupsi yang melibatkan pejabat Negara selain dari aksi suap atau gratifikasi harus pula dilihat dari penyimpangan administrasi yang dilakukan. Peletakan tanggung jawab administrasi kepada seorang pejabat Negara jelas memiliki konsekuensi hukum bila terjadi suatu aksi atau tindakan tertentu, baik berupa pelanggaran atau perselisihan administratif. Secara normatif, kelalaian atas tindakan

administratif seorang pejabat Negara dilakukan pemeriksaan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). APIP sendiri sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Pasal 1 angka 22 ialah aparat yang melakukan pengawasan melalui audit, reviu, pemantauan, evaluasi dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah.

Tugas utama pengendalian intern pemerintah sebagaimana yang diatur secara rigit pada Pasal 48 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah jelas menyebutkan tentang pengawasan yang dilakukan oleh APIP melalui:

- a. Audit;
- b. Reviu;
- c. Evaluasi;
- d. Pemantauan; dan
- e. Kegiatan pengawasan lainnya.

Aparat yang kemudian memiliki diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan intern pemerintah sebagaimana diatur pada Pasal 49 ayat (1) terdiri atas:

- a. BPKP;
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
- c. Inspektorat Provinsi; dan
- d. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Selain itu, perluasan kewenangan yang diberikan kepada APIP termuat dalam UU AP pada Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) yang menegaskan bahwa APIP dapat mengawasi penyalahgunaan wewenang oleh badan/pejabat pemerintahan dan menentukan kerugian Negara yang timbul karena kesalahan administratif. Perluasan kewenangan tersebut seharusnya lebih menguatkan fungsi utama dari APIP dalam menjalankan pengawasan yang ketat dalam aksi-aksi atau tindakan pejabat Negara khususnya dalam konteks perbuatan korupsi. Akan tetapi, hal tersebut juga secara faktual berjalan tidak efektif dengan berbagai problematika kontekstual yang ada dalam tubuh APIP sendiri seperti permasalahan kompetensi pemeriksaan dan perorangan aparat yang melakukan pemeriksaan (Adiguna, 2021). Dampak yang bisa saja terjadi ialah kekeliruan dalam melaporkan hasil audit atau pemeriksaan yang dilakukan oleh APIP sendiri, termasuk di dalamnya ketidakjelasan instrumen pengawasan yang kerap kali tumpang tindih hingga berada diluar disiplin ilmu aparatur yang bertugas.

Tindakan administratif yang diambil oleh seorang pejabat Negara atas sebuah jabatannya haruslah mempunyai hubungan hierarkis tertentu (selain diskresi) yang tidak bertentangan secara hukum. Beberapa langkah yang dilakukan oleh pejabat Negara di instansi nya masing-masing yang pada akhirnya memunculkan kontroversi tersendiri seperti ketidakjelasan dalam pengarahan kepada pegawai, kesalahan penafsiran atas perintah atasan, bertindak diluar prosedur serta beberapa kesalahan persepsi lainnya baik yang berlaku secara individual aparatur maupun secara organisasi pada instansi (Firmansyah & Widodo, 2022). Pola interaksi organisasi yang dinilai sangat penting untuk lebih dikedepankan dalam menjalankan manajemen kelembagaan pemerintah, baik secara vertikal maupun horizontal utamanya yang memiliki hubungan langsung dengan masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, pemerintah memiliki peran penting atas pemenuhan hak-hak masyarakat. Serangkaian kegiatan yang dijalankan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik merupakan kerangka normatif pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Institusi penyelenggara Negara yang hadir sebagai pihak pelayanan disini mempunyai peran penting atas tanggung jawab pelayanan kepada masyarakat. Pada konteks ini, pejabat publik bertanggungjawab langsung terhadap pemenuhan hak-hak warga Negara yang menjadi tugas pokok dan fungsi atas kewenangan yang ada pada jabatannya. Oleh karena itu, kepatutan dalam memberikan pelayanan oleh penyelenggara Negara dalam hal ini pemerintah menjadi tumpuan utama dalam perannya sebagai aparatur yang dibayar oleh Negara untuk menjalankan fungsi pemerintahan.

Aksi yang dilakukan oleh pejabat Negara seringkali menyimpang dari apa yang telah ditetapkan baik atas pemberian tugas kepadanya maupun oleh yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Jika diperhatikan lagi, ASN sebagai pelaksana pemerintahan dengan

segala ketentuan dan regulasi yang melekat padanya khususnya yang diberikan kewenangan atas suatu jabatan tertentu sangatlah ketat dan lebih kompleks untuk mengikat para aparaturnya agar tidak melakukan aksi-aksi atau perbuatan yang menyimpang atau melawan hukum. Akan tetapi tetap saja selalu memunculkan celah bagi aparatur yang memang sejak awal mempunyai niat jahat melakukan sebuah pelanggaran kepatutan serta kejahatan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam kerangka perbuatan korupsi, sudah berada pada fase akut bagi penyelenggara Negara melakukan kejahatan korupsi yang sangat merugikan masyarakat.

Kerangka konseptual pemberantasan korupsi yang harus lebih mapan dalam mendeteksi kecurangan-kecurangan yang dilakukan akibat dari penyimpangan yang dilakukan oleh seorang pejabat Negara. Salah satu model yang sudah seharusnya menjadi kerangka pengungkapan tindak pidana korupsi ialah melalui pemeriksaan Maladministrasi. Sekilas maladministrasi mirip dengan berbagai penafsiran umum tentang penyimpangan model tata administrasi, padahal konsep maladministrasi jauh lebih kompleks dan lebih sistematis dalam mengidentifikasi serta menguji sebuah tindakan administratif pemerintah. Penjelasan tentang Maladministrasi sendiri diatur pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Kompleksitas tentang maladministrasi untuk perkembangan penegakan hukum saat ini dinilai tepat dimasukkan sebagai instrumen utama dalam pengawasan serta pelaporan setiap hasil pekerjaan aparatur pemerintahan. Jika diperhatikan secara kontekstual pada unsur yang melekat pada definisi maladministrasi bisa dirunut sebagai anasir kerangka model pengungkapan tindak pidana korupsi sebagai berikut (Mawardi, 2016):

- a) Perilaku atau perbuatan melawan hukum (PMH); jelas mengatur tentang aksi seorang tertentu yang atas perbuatan dirinya dapat mengakibatkan suatu akibat hukum tertentu yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Perbuatan melawan hukum yang masih menunjuk suatu tindakan, perbuatan atau aksi seorang tertentu yang tentunya apabila ditafsirkan dalam konteks perbuatan melawan hukum pada hukum perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) yang merujuk pada 4 pertentangan unsur yakni 1) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, 2) bertentangan dengan hak subjektif orang lain, 3) bertentangan dengan kesusilaan, dan 4) bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian. Sementara jika ditafsirkan ke dalam ketentuan hukum pidana terdapat atas 2 jenis yaitu pemenuhan formil (*wederrechtelijk* formil) dan pemenuhan materiil (*wederechtelijk* materiil), dengan perbedaan pada melawan hukum formil yaitu apabila sesuatu perbuatan dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang serta pada melawan hukum materiil yaitu suatu perbuatan yang mempunyai kemungkinan melawan hukum. Ajaran hukum administrasi Negara yang paling terbaru saat ini dengan memuat PMH sebagai konfigurasi suatu tindakan pemerintahan, namun lebih dikenal sebutan Perbuatan Melanggar Hukum. PMH dalam pengaturan hukum administrasi Negara sendiri dapat dilihat melalui penjelasan pada Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), bahwa perbuatan yang mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan Pejabat pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain; unsur ini jelas saja mengacu pada UU Administrasi Pemerintahan dengan melihat ketentuan larangan melampaui wewenang pada Pasal 17 ayat (2) huruf a. Tindakan melampaui wewenang itu sendiri secara gamblang dapat dipahami bahwa adanya tindakan administratif pejabat Negara yang diambil melebihi dari batasan atas ruang lingkup kewenangan yang diberikan kepada dirinya atas jabatan yang melekat padanya. Berbeda halnya dengan tafsir menggunakan wewenang untuk tujuan lain yang lebih mengurai aspek kepentingan tertentu yang dilakukan oleh seorang pejabat Negara yang menaruh tujuan terselubung dibalik kewenangan yang ada padanya. Unsur ini selaras dengan salah satu rumusan unsur tindak pidana korupsi yakni menguntungkan diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi. Bentuk keselarasan ini adalah konsekuensi logis dari hubungan antara orang perseorangan atau kelompok yang berkorelasi dengan pejabat yang berwenang.
- c) Kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum; unsur ini begitu jelas merujuk pada aksi-aksi seorang pejabat Negara yang baik sadar maupun tidak sadar yang oleh perbuatannya menimbulkan suatu akibat hukum tertentu, dan dengan alasan kesengajaan atau tidak sengaja mengakui bahwa telah lalai atau abai atas tugas atau tindakan yang wajib dilakukan olehnya.
- d) Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil; unsur ini merujuk pada dampak serta akibat yang timbul dikarenakan suatu tindakan maladministrasi terjadi. Kerugian materiil dengan perhitungan nilai yang dapat ditaksir berdasarkan harta atau benda, dan kerugian immateriil yang lebih kepada aspek moral esensial pada seorang tertentu seperti kehilangan nilai etis dan estetis pada dirinya akibat dari tindakan pejabat Negara. Pemeriksaan maladministrasi saat ini masih cenderung baru di kalangan aparatur pemerintahan terlebih di kalangan aparat penegak hukum (APH). Pada aspek tindak pidana

korupsi yang dilakukan oleh pejabat Negara, para APH kecenderungan melakukan pengungkapan berdasarkan tindakan penyuapan (*bribery*) atau gratifikasi yang dilakukan oleh pejabat Negara. Kebanyakan dengan memunculkan dalil tentang korupsi yang transaksional pada pengaruh suatu penetapan atau tindakan administratif pemerintahan sehingga terpenuhi sebagai tindak pidana korupsi.

Maladministrasi bukan saja ditafsirkan sebagai kesalahan administratif sebagaimana yang dilihat dalam rumusan UU AP, akan tetapi ruang lingkup pemeriksaannya jauh lebih luas termasuk hal-hal yang sifatnya subjektif. Berbeda pula dengan tugas APIP dalam pelaksanaan kontrol penjagaan internal institusi pemerintah yang meliputi pertanggungjawaban pengelolaan anggaran Negara/daerah. Bentuk dan jenis maladministrasi yang dilihat berdasarkan tugas pokok dan fungsi kerja Ombudsman sebagai pengawas pelayanan publik yang melakukan pemeriksaan maladministrasi, antara lain (Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, 2011):

1. Penundaan atas Pelayanan (Berlarut-larut)
Penyelenggara Negara dalam hal ini pejabat publik yang mempunyai tugas pokok dan fungsi pelayanan seringkali melakukan penundaan pada suatu jenis layanan tertentu. Apabila ditelaah lebih jauh, hal ini lebih kepada aspek individu pengelola pelayanan biasanya terjadi karena adanya unsur kesengajaan atau kelalaian yang dilakukan oleh pejabat publik. Para pejabat yang cenderung secara sengaja melakukan penundaan pelayanan secara subjektif memiliki kepentingan tertentu yang terselubung olehnya, seperti misalnya hendak menunggu suap atau mengharapkan gratifikasi. Selain itu, kesengajaan dalam menunda suatu kewajiban hukum dan administratif bila diuraikan dimana pada umumnya ditemukan berkas yang menumpuk di meja pelayanan atau meja pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memproses berkas tersebut. Pemandangan ini lazim ditemukan baik di kantor-kantor yang berskala kerja kecil hingga besar terlebih bagi instansi yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Padahal waktu pelayanan yang telah termuat dalam Standar Pelayanan (SP), Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Standar Operasional Prosedur (SOP), jangka waktu penyelesaian hingga biaya-biaya baik yang berupa pajak maupun pendapatan Negara bukan pajak (PNBP) semuanya termuat dalam dokumen SP, SPM, dan SOP. Hal tersebut merupakan muara ditemukannya indikasi tindak pidana korupsi yang berkenaan langsung dengan pejabat Negara yang ditunjuk untuk melaksanakan kewajiban administratif tersebut. Belum lagi jika diurai berdasarkan paraf berjenjang dalam suatu pengurusan dokumen dapat dijadikan sebagai salah satu rancangan model pengungkapan adanya tindak pidana korupsi di dalamnya. Oleh karena itu, penundaan atas pelayanan (berlarut-larut) bisa diklasifikasikan sebagai pintu awal masuknya para aparat penegak hukum untuk memperingatkan para pejabat Negara untuk tidak melakukan Maladministrasi.

2. Mendapatkan Perlakuan Tidak Adil
Pemenuhan unsur ini biasanya diakibatkan oleh tindakan diskriminatif oleh pejabat publik seperti melihat perbedaan suku, ras, agama, dan etnis sebagai alasan untuk menolak memberikan pelayanan dan tindakan administratif. Perlakuan tidak adil tersebut disamping karena persoalan hubungan diskriminasi, terdapat pula sebagai alasan tertentu yang membedakan antara yang dianggap mampu melakukan sesuatu dan tidak mampu, atau bisa tidaknya dalam mendapatkan sesuatu berdasarkan dari taraf kompetensi seseorang. Pemeriksaan maladministrasi terhadap adanya suatu perlakuan tidak adil merupakan salah satu pintu awal pula yang dapat memunculkan indikasi adanya tindak pidana korupsi. Karena memperlakukan setiap orang tertentu dengan cara yang tidak adil pastinya dilandasi suatu faktor subjektif tertentu dengan segala variabel yang menentukan ketidakadilan yang dirasakan.
3. Membayar Biaya Tidak Sesuai Ketentuan
Dalam proses pemeriksaan maladministrasi, unsur yang juga kuat menjadi faktor terjadinya tindakan maladministrasi ialah membayar biaya yang tidak sesuai ketentuan. Biaya-biaya dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan yang seharusnya terbuka dan transparan hingga sampai bentuk pengelolaan atas biaya yang dipungut juga haruslah transparan. Adanya bentuk pembayaran yang diluar dari ketentuan itu telah menjadi pungutan liar yang tidak dapat dipertanggungjawabkan atas hasil yang akan di dapatkan. Karena pada prinsipnya, biaya yang tertera untuk dibayarkan telah berdasarkan dari realisasi penghitungan atas barang/jasa pada pelayanan yang didapatkan, seperti misalnya penarikan biaya dalam pengurusan dokumen catatan sipil yang menarik biaya sebesar Rp. 10.000,- pada satu jenis layanan tertentu yang dimana dari pendapatan bukan pajak tersebut telah direalisasikan berdasarkan penghitungan atas proses yang berlangsung di dalamnya misalnya biaya penggunaan kertas, tinta, dan/atau alat tulis kantor lain yang digunakan sekali pakai. Pemenuhan unsur ini yang juga banyak ditemui yang seharusnya menjadi pintu awal pengungkapan adanya tindak pidana korupsi. Selain dari penyuaipan atau gratifikasi atas biaya berlebih yang harus dikeluarkan, para aparat penegak hukum juga mempunyai dasar penelusuran adanya biaya-biaya tambahan yang merugikan secara langsung maupun tidak langsung oleh warga yang dilakukan oleh pejabat publik.
4. Dipersulit
Unsur ini yang melibatkan aspek edukasi dan dasar kompetensi baik penyelenggara Negara maupun masyarakat itu sendiri. Dipersulit biasanya terjadi akibat dari adanya kepentingan tertentu yang terselubung bahkan tendensi negatif yang dilakukan oleh pejabat publik kepada seorang tertentu atau kelompok masyarakat tertentu. Hal ini lebih berkaitan dengan unsur politis yang ada dalam ruang tata kelola pemerintahan. Sekalipun dalam suatu instansi telah memasang pemberitahuan tentang SP, SPM, dan SOP di sisi-sisi ruangan yang menjadi *spot view* publik, akan tetapi jika terdapat tendensi khusus oleh pejabat publik akhirnya tetap tidak terlaksana karena besarnya pengaruh yang dapat menentukan tindakan administratif seorang pejabat publik. Unsur subjektif tersebut selain atas hal yang sifatnya tendensius politik tertentu baik individual maupun secara kelompok sebenarnya tidak dibolehkan juga terjadi pembiaran, sekurang-kurangnya tidak membawa hal-hal yang sifatnya privat ke ruang-ruang publik khususnya sebagai penyelenggara Negara. Hal inilah yang seharusnya menjadi perhatian APH dalam melakukan penyelidikan sebab-sebab adanya tindak pidana korupsi pada unsur menyalahgunakan wewenang, karena untuk dapat menentukan pula adanya suatu peristiwa hukum pidana korupsi salah satunya dengan unsur tendensi yang terletak pada penyelenggara Negara baik yang sifatnya kasuistis seperti aspek politik kepala daerah atau bahkan yang sifatnya sistemik seperti polarisasi senioritas dalam tata kelola pemerintahan.
5. Tidak Mendapatkan Informasi Yang Jelas dan Transparan

Unsur ini lebih kepada pemenuhan aspek informasi yang lebih menaruh fokus kepada ruang akses terhadap publik atas sebuah informasi penyelenggaraan pemerintahan. Pejabat publik dalam poin utama transparansi menuju *good governance* haruslah menjadikan fokus utama adalah akses informasi yang transparan dan jelas kepada masyarakat. Agenda reformasi birokrasi yang salah satunya adalah keleluasaan informasi dan transparansi birokrasi adalah catatan penting setiap pejabat Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Namun apabila ditemukan ternyata berdasarkan tendensi tertentu yang merugikan masyarakat, APH dalam hal ini bisa melakukan penelusuran awal melalui bukti permulaan yang cukup untuk melakukan identifikasi hal-hal yang disembunyikan sehingga tidak dimunculkan di ruang publik secara jelas dan transparan. Terlebih agenda reformasi birokrasi yang menaruh fokus terhadap Keterbukaan Informasi Publik (KIP) melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang berkembang hingga saat ini bahwa informasi publik juga dapat disengketakan melalui pemeriksaan sengketa informasi publik yang apabila penyelenggaraan Negara dalam instansi tertentu secara sengaja dan abai dalam membuka informasi yang dimintakan yang bersifat publik (*open source*).

6. Penyimpangan Prosedur

Prosedur merupakan instrumen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam tata kelola pemerintahan, semua dilaksanakan serba prosedural. Salah satu indikator capaian kinerja pegawai atau pejabat publik yang paling pertama dari aspek pemenuhan prosedur apakah terpenuhi dan dijalankan sebagaimana mestinya. Prosedur tersebutlah yang kemudian menjadi alat yang digunakan guna menyisihkan beberapa ketentuan atau alasan-alasan yang tidak dibenarkan dalam ruang administrasi. Apabila terdapat suatu kebijakan dan/atau perintah melakukan suatu tindakan diluar dari prosedur, selain dapat dipertanggungjawabkan atas sebuah kekosongan hukum sehingga memunculkan diskresi, maka tindakan atau aksi administratif diluar dari prosedur maka akan bersinggungan dengan aspek hukum lainnya, contohnya hukum pidana. Penyelenggaraan pemerintahan yang serba prosedural pula yang menjamin ketersediaan akses publik yang lebih baik dan pelayanan yang lebih prima, tinggal bagaimana prosedur tersebut secara aktif disosialisasikan serta disampaikan dengan baik dan benar sehingga tidak menimbulkan kekeliruan dalam pelaksanaannya. Bentuk penyimpangan prosedur yang kerap kali menjadi klaim atas sebuah diskresi oleh pejabat Negara dalam menjalankan pemerintahan akhirnya melepaskan dirinya dari tanggung jawab administrasi dan pertanggungjawaban hukum terhadap tindakannya.

7. Melalaikan Kewajiban

Dalam paradigma hukum administrasi Negara, bentuk kelalaian dalam mekanisme administrasi lebih merujuk kepada subjek yang mempunyai kewenangan di dalamnya. Kewajiban administratif yang melekat padanya tidak dapat menghindarkannya dari aspek hukum terhadap jabatannya. Pada unsur ini dapat dilihat 2 hal yang berbeda, yaitu kelalaian dan kewajiban. Aspek kelalaian yang merupakan alasan subjektif yang secara tidak sengaja yang akhirnya mempunyai dampak hukum tertentu, sedangkan kewajiban merupakan aspek utama dari konsekwensi hukum atas kewenangan yang melekat pada diri seorang pejabat Negara yang harus dilakukan dan tidak boleh tidak dilaksanakan. Unsur melalaikan kewajiban pada pemeriksaan maladministrasi lebih berfokus kepada ruang lingkup pengetahuan dasar seorang pejabat publik yang cenderung tidak mengetahui kewajiban hukum yang melekat pada dirinya secara keseluruhan sehingga dalam beberapa tindakan administratif tertentu yang menjadi kewajibannya namun ia tidak mengetahuinya secara jelas sehingga tidak ada sama sekali kebijakan serta pengambilan langkah dalam proses yang sedang berlangsung. Bagi APH sendiri, melalaikan kewajiban biasanya terdapat pada pejabat yang mengelola langsung keuangan Negara/daerah dalam hal ini

seorang Bendahara. Jika dalam melakukan suatu transaksi dengan menggunakan uang Negara, bendahara cenderung sangat berhati-hati dalam melakukan tindakan administratif yang berdampak hukum. Hal tersebut yang kemudian mengakibatkan seorang bendahara khilaf dalam mengontrol arus kas keuangan sehingga terdapat kewajiban-kewajiban tertentu seperti pelaporan rutin dan atau berjangka yang pada akhirnya terlewatkan, atau meminta dokumen-dokumen seperti nota tagihan atau *invoiced* yang kemudian mengakibatkan kewajiban lainnya tidak terlaksana.

8. Tidak Kompeten

Unsur kompetensi menjadi aspek utama bagi seorang penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan roda pemerintahan yang ideal. Basis kompetensi ASN yang lambat laun akan tergerus dengan zona nyaman di masing-masing instansinya akan menjadi perangkap tersendiri bagi Negara. Standar kompetensi aparatur yang seharusnya lebih dikontrol khususnya dalam pola mutasi aparatur. Kecenderungan model penempatan seorang aparatur tidak tepat pada tempatnya yang diakibatkan dari pengabaian analisis kompetensi pada bidang atau sub-bidang yang dimana seorang pejabat Negara akan ditempatkan. Terlebih apabila instansi yang membuka suatu lelang jabatan tertentu misalnya kurang cermat dalam memilih kualifikasi calon pejabat yang akan diseleksi. Apabila instansi tersebut yang telah berjalan secara organis kemudian pola mutasi yang menempatkan orang yang tidak kompeten di bidangnya maka pengaruh kuat terhadap sistem yang akan berjalan akan berubah menjadi mekanis. Corak kepemimpinan setiap orang juga yang berbeda-beda sehingga berdampak langsung pada instansi dimana ia ditempatkan. Pada unsur ini, APH lebih berperan aktif di dalam pengisian jabatan-jabatan publik dengan melihat pada aspek kualifikasi kompetensi. Tindakan yang merugikan bagi sebuah instansi karena mendahulukan aspek Nepotisme dalam menempatkan pejabatnya sehingga roda pemerintahan menjadi tidak stabil dan cenderung formalistis. Oleh karena itu, peran APH sangat perlu untuk masuk ke dalam tahapan agar dapat menghindarkan model penempatan pejabat publik yang sebenarnya bukan berdasarkan kompetensinya. Jika hal tersebut masih kuat mengindikasikan adanya perbuatan korupsi di dalamnya seperti jual beli jabatan atau nepotisme yang secara terang-terangan dilakukan.

9. Penyalahgunaan Wewenang

Unsur penyalahgunaan wewenang dalam pemeriksaan maladministrasi yaitu dengan menyusun instrumen subjektif dan objektif di dalamnya. Seperti ketidaktahuan aparatur atau pejabat, pengambilan kebijakan oleh pimpinan, pelaksanaan oleh staf, hingga pertanggungjawaban keuangan. Indikator tersebut kemudian diurai berdasarkan unsur subjektif dan objektif pada suatu tindakan administratif yang diambil oleh seorang pejabat Negara. Dari hal tersebut, kewenangan yang melekat pada dirinya bisa dilihat menggunakan langkah administratif yang berjalan, seperti paraf berjenjang, keterangan-keterangan para pihak, bahan bukti yang cukup, hingga analisis norma yang lebih komprehensif untuk kemudian menetapkan seorang pejabat Negara menyalahgunakan wewenang yang ada padanya atau tidak. Lain halnya dengan perintah atau permintaan lain oleh pejabat Negara yang dapat memaksakan staf nya untuk melakukan sesuatu yang berada diluar kewenangan staf tersebut sehingga pemenuhan unsur penyalahgunaan wewenang dapat pula diterapkan pada kondisi tersebut. Dalam kerangka pembuktian tindak pidana korupsi oleh pejabat Negara, para APH berfokus kepada beberapa dokumen-dokumen seperti keputusan (*beschikking*) dan berbagai peraturan kebijakan (*beleids regel*) yang dikeluarkan oleh pejabat yang dinilai melampaui, mencampuradukkan, atau bertindak sewenang-wenang yang menimbulkan akibat hukum atas tindakannya.

10. Beritindak Tidak Layak/Tidak Patut

Unsur yang paling terakhir dalam kerangka pemeriksaan maladministrasi ialah unsur bertindak tidak layak/tidak patut. Kelayakan dan kepatutan dalam tata kelola pemerintahan

salah satunya terhadap kode etik ASN, etika dan estetika yang ada di masyarakat, serta pemahaman kulltur yang ada di lingkungannya. Tindakan yang tidak layak lebih menyentuh pada aspek perbuatan tercela yang merugikan warga secara materiil dan immateriil, seperti misalnya melakukan pelecehan, penghinaan secara verbal, dan tindakan-tindakan yang menyimpang dari norma kesusilaan. Kepatutan pada aspek pemenuhan unsur ini lebih merujuk pada kode etik ASN sebagai pedoman dalam penerapan uji kepatutan seorang pejabat Negara dalam menjalankan tugasnya. Penilaian rekam jejak serta analisis psikologis lainnya yang menjadi catatan penting dalam tuntutan profesionalisme aparatur dalam menjalankan roda pemerintahan. Pada aspek ini, APH menilai unsur lainnya dalam hukum pidana untuk menindaklanjuti pemeriksaan maladministrasi yang sementara berlangsung untuk dapat ditindak melalui mekanisme hukum pidana.

Penjelasan tentang 10 unsur tersebut di atas dapat dilihat dari ketentuan internal

Ombudsman Kota Makassar dalam melaksanakan pemeriksaan tindakan maladministrasi oleh pejabat pemerintah kota Makassar. Pada praktiknya, pemeriksaan maladministrasi dijalankan oleh Ombudsman Republik Indonesia secara kelembagaan dalam konteks pengawasan pelayanan publik di Indonesia. Instrumen maladministrasi sendiri yang belum paten dalam menuntaskan persoalan maladministrasi yang dilakukan penyelenggara Negara. Hingga akhirnya upaya pencegahan yang terus disosialisasikan tersebut dengan menyebutkan maladministrasi sebagai instrumen pencegahan.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah dirunut secara eksplisit bahwa kerangka pemeriksaan maladministrasi sudah seharusnya menjadi model tersendiri dalam upaya pengungkapan tindak pidana korupsi. APH juga dapat mengembangkan penelusuran pada tahap penyelidikan dengan menggunakan instrumen maladministrasi secara khusus pada pelaku tindak pidana korupsi yang berasal dari penyelenggara Negara. Muatan unsur pidana korupsi dan unsur maladministrasi biasa menjadi komparasi model pengungkapan yang ditata ulang jauh lebih rapi dan sistematis. Seperti dalam menentukan suatu peristiwa pidana korupsi di dalam pemeriksaan maladministrasi, pencarian alat dan bahan bukti berdasarkan dokumen-dokumen terkait, keterangan-keterangan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam suatu kasus korupsi tertentu misalnya untuk dapat menjelaskan pemenuhan unsur yang berasal dari pembuktian maladministrasi. Instrumen pemeriksaan maladministrasi yang juga bisa

dimunculkan di tahapan awal suatu penelusuran tindak pidana korupsi dinilai lebih tepat untuk lebih memunculkan objektivitas dalam penanganan suatu perkara tindak pidana korupsi yang menjerat seorang pejabat Negara. Hanya saja, masih memerlukan waktu panjang agar model pengungkapan tindak pidana korupsi melalui pemeriksaan maladministrasi bisa diterapkan mengingat bentuk penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia masih cenderung parsial dengan menghadapi tantangan yang lebih kompleks kedepannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam Ilyas, Felix Ferdin Bakker, D. E. P. (2021). Pluralisme Kewenangan Penyidikan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia. *Kertha Semaya*, 10(1), 150–162.
- Adiguna, L. (2021). The Prosecutor's Authority to Conduct a Criminal Investigation Based on The Government Administration Law. *Administrative and Environmental Law Review*, 2(1), 11–20. <https://doi.org/10.25041/aclr.v2i1.2214>
- Adiwijana, M. R. (2020). Pembebanan Pembuktian dalam Tindak Pidana Pencucian Uang. *Media Juris*, 3(1), 83.
- Ali, A. (2017). *Menguak Tabir Hukum* (2nd ed.). Kencana.
- Chazawi, A. (2005). *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*. Bayumedia Publishing.
- Firmansyah, A., & Widodo, H. (2022). Tinjauan Hukum Implementasi Diskresi Kepolisian Dalam Penyidikan Tindak Pidana Narkotika. *VERITAS: Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum*, 8(2), 127–142.
- Fuad, A. N., & Erowati, D. (2019). Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Terhadap Maladministrasi Pungutan Liar Program Nasional Agraria di Kabupaten Kudus Tahun 2017. *Jurnal Penelitian*, 13(1), 173. <https://doi.org/10.21043/jp.v13i1.5404>
- Haryadi, W. (2020). Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Ruu Kuhp) Di Indonesia Perspektif Teori Pembaharuan Hukum. *Veritas*, 6(1), 65–78. <https://doi.org/10.34005/veritas.v6i1.566>
- Hiariej, Eddy Omar Sharif. (2019). United Nations Convention Against Corruption dalam Sistem Hukum Indonesia. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 31(1), 112. <https://doi.org/10.22146/jmh.43968>
- Hiariej, Edward Omar Sharief. (2010). *Pembuktian Terbalik dalam Pengembalian Aset Kejahatan Korupsi* (p. 6). Universitas Gadjah Mada.
- Ibad, S. (2021). Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik. *Hukmy*, 1(1), 57.
- Irwanto Eka Putra Rahim , Audyna Mayasari Muin, H. A. M. (2022). Justice Collaborator dalam Mengungkap Kasus Tindak Pidana Pencucian Uang Irwanto. *Petitum*, 9(2), 127–140.

- Mawardi, I. (2016). *Paradigma Baru PTUN: Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi* (1st ed.). Thafa Media.
- Nuna, M., Moonti, R. M., Tumuhulawa, A., & Kodai, D. A. (2020). Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat. *University Of Bengkulu Law Journal*, 5(2), 106–118. <https://doi.org/10.33369/ubelaj.5.2.106-118>
- Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, J. B. J. M. T. B. (2011). *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (1st ed.). Gadjah Mada University Press.
- Ramlan Surbakti. (2013). *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta). Grasindo.
- Rosalina, F. (2022). Mengembalikan Ide Dasar Keseimbangan Tujuan Pidana : Koreksi Atas Wacana Penerapan Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Korupsi. *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 1–23.