

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tindak pidana korupsi merupakan tindakan sangat merugikan keuangan negara oleh sebab itu tindak pidana korupsi harus diberantas dan diproses secara hukum, seperti halnya sebagaimana Negara Hukum dipertegas dalam Pasal 1 ayat 3 dinyatakan sebagai berikut, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>1</sup> Seluruh warga negara harus tunduk dan patuh kepada setiap hukum yang berlaku. Dalam hukum yuridis positif mendoktrin *rechstaat* (Negara Hukum) adalah Negara yang menata seluruh kehidupan di dalamnya berdasarkan atas aturan-aturan hidup yang telah dpositifkan secara formal sebagai undang-undang, dengan demikian memiliki kepastian sebagai satu-satunya hukum yang berlaku disuatu wilayah. Sebagai negara hukum, maka segala kegiatan dan tindakan negara harus berdasarkan hukum. Aristoteles mengemukakan pengertian negara hukum dikaitkan dengan arti dari pada negara dalam perumusannya yang masih terikat pada “*polis*”. Aristoteles merumuskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin pada warga negaranya.<sup>2</sup>

Di indonesia kasus korupsi terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang banyak terjadi dan jumlah kerugian negara. Tindak pidana korupsi yang dilakukan semakin sistematis dengan lingkup yang memasuki seluruh aspek kehidupan dalam bermasyarakat. Sehingga kondisi

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 (amandemen ketiga).

<sup>2</sup> Kusnardi dan Harmaily I., *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat studi HTN UI Sinar Bakti, 1985), cet. Ke-6, hal. 153.

tersebut menjadi salah satu faktor utama serta menghambat keberhasilan untuk mewujudkan suatu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang. Tindakan koruptif juga semakin memperburuk citra pemerintah di mata masyarakat yang tercermin dalam bentuk ketidakpercayaan dan ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, bila tidak ada perbaikan maka kondisi tersebut sangat memperparah kelangsungan hidup dalam berbangsa.<sup>3</sup>

Konsep kewenangan pada kajian hukum terutama tindak pidana korupsi dan hukum administrasi adalah 2 aspek hukum yang berhubungan satu sama lain. Sesuai dengan pendapat tradisi ilmu hukum, titik hubung “hukum administrasi” ada diantara hukum pidana dan norma hukum pemerintahan, dengan demikian dinyatakan “hukum antara”. Hukum pidana berisikan norma untuk kehidupan masyarakat, dengan demikian penegakan norma itu bisa dikenai pidana. Maka hampir semua norma hukum pemerintahan menurut Hukum Administrasi diakhiri “*In cauda venenum*” melalui beberapa kebijakan pidana. Dalam segi harfiahnya, *In cauda venenum* artinya terdapat racun di buntut/ekor pada masing-masing tindak pidana.<sup>4</sup>

Dalam prakteknya, hukum administrasi menduduki tempat yang dominan, terutama pada penanggulangan tindak pidana korupsi, dengan demikian secara umum hukum administrasi merupakan hukum yang berhubungan terhadap kewenangan pemerintah dan kontrol pada pemanfaatan wewenang dengan tujuan

---

<sup>3</sup> Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta, 1991, Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 2

<sup>4</sup> Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 1.

memberi perlindungan terhadap masyarakat maupun individu.<sup>5</sup> Maka bisa disimpulkan bahwa korupsi, kolusi dan nepotisme dilaksanakan Penyelenggara Negara. Pihak lain dan Penyelenggara Negara yakni dengan cara kolektif atau sendiri-sendiri dengan tujuan mencuri atau meraup keuangan negara, melalui penyalahgunaan wewenang dan pemanfaatan wewenang yang dimiliki supaya bisa menguntungkan orang lain maupun diri sendiri yang akhirnya dapat merugikan ekonomi dan kerugian negara.

Di sini, penyelenggara negara merupakan pejabat publik atau aparatur negara yang tentu saja meliputi unsur: melaksanakan sebagian tugas dan perlengkapan negara, memiliki kedudukan dan jabatan, dan diangkat oleh pihak berwenang. Dengan demikian arti “penyalahgunaan kewenangan” dimaknai pada segi pejabat publik, bukan pejabat swasta walaupun swasta juga mempunyai kedudukan, berdasarkan yang disyaratkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, yakni:

*“Penyelenggara Negara merupakan Pejabat Negara yang melaksanakan fungsi Yudikatif, Legislatif, atau Eksekutif dan Pejabat lain yang tugas dan fungsi pokoknya berhubungan terhadap penyelenggaraan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan”.*

Kemudian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016, telah menimbulkan penafsiran pro dan kontra, berkaitan dengan penanganan masalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Permohonan atas *Judicial Review* ini diajukan terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Abdul Latif, hlm. 2.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tentang frasa “*dapat merugikan keuangan negara*” dan tentang frasa “*dapat merugikan orang lain atau suatu korporasi*”. Objek permohonan sebagaimana dimaksud di atas berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah: “*Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*”<sup>6</sup>

Delik penyalahgunaan wewenang tindak pidana korupsi tercantum pada Pasal 3 Undang-undang No. 20 tahun 2001 perubahan Undang- Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi mengatakan:

*“Setiap orang yang bertujuan menguntungkan korporasi, orang lain atau diri sendiri, melakukan penyalahgunaan wewenang sarana atau kesempatan yang ada dikarenakan kedudukan dan jabatan yang bisa menimbulkan kerugian terhadap ekonomi atau keuangan negara, diancam pidana seumur hidup atau pidana penjara minimal 1 tahun dan maksimal 20 tahun dan atau denda minimal Rp. 50.000.000 dan maksimal Rp. 1.000.000.000”.*

Selanjutnya, ketentuan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa “*Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu*

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

*korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana, yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).<sup>7</sup>*

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana amar putusannya, mengadili:

1. Mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan kata “*dapat*” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undnag-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nmor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor (4150) *Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat*;
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

Pada tahap penegakan hukum, tidak sedikit ditemui unsur “menyalahkan wewenang” dan “melawan hukum” yang diikuti penyebutan jumlah “kerugian negara” yang menjadi landasan dalam mendakwakan pejabat yang sudah berbuat tindak pidana korupsi hanya sesuai dengan perspektif hukum pidana dengan tidak melalui pertimbangan bahwa pada saat seorang pejabat melaksanakan kegiatannya, dirinya diatur dan tunduk oleh norma hukum administrasi. Seringkali ditemui unsur “merugikan keuangan negara” menjadi asumsi awal dalam mendakwa seorang pejabat dengan tidak disebut lebih dulu bentuk pelanggaran yang dilakukannya.

Sebuah perspektif terbalik, unsur “merugikan keuangan negara” adalah dampak terdapatnya pelanggaran hukum dalam bentuk penyalahgunaan kewenangan yang dilaksanakan pejabat yang memakai uang negara tidak bisa digolongkan perbuatan yang “merugikan keuangan negara” apabila pejabat terkait melakukan tindakan berdasarkan hukum yang diberlakukan. *Detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) adalah konsep hukum administrasi negara yang tidak sedikit menyebabkan kesalahpahaman mengartikannya. Pada praktek *detournement de pouvoir* dicampuradukkan dengan tindakan semena-mena, melawan hukum, penyalahgunaan kesempatan dan sarana, atau bahkan memperluas melalui perbuatan yang melanggar kebijakan atau aturan apapun dan di bidang apapun. Melalui pemakaian konsep luas dan bebas ini maka dapat dijadikan senjata untuk menyalahgunakan kewenangan lainnya dan malah kebebasan bertindak pemerintah untuk menyikapi kondisi konkrit. Pada hukum administrasi, konsep *detournement de pouvoieur* tidak diartikan sama oleh pakar maupun praktek implementasinya oleh pengadilan pidana (korupsi) dan peradilan administrasi.

*Detournement de pouvoir* berdasarkan pendapat Farida Sumargono dan Winarsih Arifin Prancis di kamus Prancis-Indonesia, *detourne* ialah berputar, menyimpang, dan tidak langsung mengambil jalan yang berbelok dalam mewujudkan tujuan. Sementara *Detournement* yakni penggelapan, penyelewengan, pembelokan, dan menyimpang. *Pouvoir* merupakan kemampuan, kekuasaan berdasarkan hukum.<sup>8</sup> Indriyanto Seno A. menjelaskan definisi penyalahgunaan wewenang pada hukum administrasi memiliki 3 wujud, yakni:<sup>9</sup>

- 1) Penyalahgunaan wewenang dalam peraturan-perbuatan yang berlawanan terhadap kepentingan umum ataupun guna menguntungkan golongan, kelompok, ataupun pribadi;
- 2) Penyalahgunaan wewenang bermakna tindakan pejabat memang diperuntukan bagi umum, tapi menyimpang dari tujuan apa wewenang itu yang diberi undang-undang atau kebijakan-kebijakan lain;
- 3) Penyalahgunaan kewenangan pada makna penyalahgunaan prosedur yang harusnya digunakan dalam mewujudkan tujuan tertentu, tapi sudah mempergunakan prosedur lainnya supaya terlaksana.

Sjachran Basah memaknai “*detournement de pouvoir*” atau penyalahgunaan wewenang merupakan tindakan pejabat yang tidak sesuai, tapi masih pada lingkup kebijakan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan beberapa perspektif ahli yang telah dikemukakan, secara umum penyalahgunaan wewenang bisa terjadi jenis wewenang bebas (diskresi) dan dapat terjadi pada jenis kewenangan terikat.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Anna E. dalam disertasi berjudul, *Analisis Keputusan Presiden Republik Indonesia Kurun Waktu 1977-1998, Tinjauan Asas Larangan Melampaui Wewenang* (2004)

<sup>9</sup> Benny M. Y, *Intisari Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hal. 35.

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah Universitas Airlangga*, hal. 1.

Tolak ukur atau indikator tindakan menyalahgunakan wewenang terhadap jenis wewenang terikat yakni asas legalitas (tujuan yang sudah ditentukan pada peraturan perundang-undangan), sementara terhadap jenis wewenang bebas (diskresi) menggunakan parameter asas umum pemerintah yang baik, dikarenakan asas *wetmatigheid* tidak memadai.

Pada praktek peradilan sering dicampuradukkan antara cacat prosedur dan menyalahgunakan wewenang yang seakan-akan cacat prosedur tersebut *in heren* terhadap penyalahgunaan kewenangan. Walaupun Hakim dianggap mengetahui hukum *Ius Curia Novit* dan corong undang-undang, namun pada penentuan tindakan menyalahgunakan kewenangan itu bukan merupakan domain dari Hakim Pengadilan Tipikor (Tindak Pidana Korupsi), tapi juga domain dari Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), seperti halnya kebijakan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014, sebagai berikut:.

- 1) Pengadilan memiliki wewenang memutuskan, memeriksa, dan menerima ada tidaknya unsur menyalahgunakan kewenangan yang dilaksanakan pejabat pemerintahan;
- 2) Pejabat/badan pejabat pemerintahan bisa melakukan pengajuan permohonan terhadap Pengadilan guna menilai ada atukah tidak unsur menyalahgunakan kewenangan pada tindakan atau keputusan;
- 3) Pengadilan harus memutuskan pengajuan seperti halnya yang dimaksudkan dalam ayat (2) maksimal 21 hari kerja dari permohonannya diajukan;

- 4) Pada putusan Pengadilan seperti halnya yang dimaksudkan dalam ayat (3) bisa dilakukan pengajuan banding ke PTUN;
- 5) PTUN harus memutus pengajuan banding seperti yang dimaksudkan dalam ayat (4) maksimal 21 hari kerja dari diajukannya banding.

Perkembangan hukum administrasi pada praktek tipikor, terutama unsur penyalahgunaan wewenang baik pada jabatan swasta atau jabatan publik pada domain hukum keperdataan selama bisa dibuktikan tindakan penyalahgunaan wewenang bukan dikarenakan tindakan yang dilakukan pada kedudukan yang dimilikinya sebagai pejabat swasta atau pejabat publik, tapi dikarenakan tindakan penyalahgunaan wewenang yang tergolong tindakan pelanggaran hukum yakni pada perspektif hukum keperdataan atau hukum publik.<sup>11</sup>

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, tidak memberi uraian secara jelas mengenai penyalahgunaan wewenang, namun menjelaskan bentuk larangan tindakan yang menyalahgunakan kewenangan seperti yang tercantum pada Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyatakan:

- 1) Pejabat/Badan pemerintahan tidak diperbolehkan melakukan penyalahgunaan kewenangan;
- 2) Larangan penyalahgunaan kewenangan seperti yang tercantum dalam ayat (1) mencakup:
  - a. Larangan melewati kewenangan;
  - b. Larangan mencampuraduk kewenangan; dan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

- c. Larangan melakukan tindakan semena-mena.

Berikutnya Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, mengatakan:

1) Pejabat/Badan Pemerintahan digolongkan melampaui kewenangan seperti halnya yang dimaksudkan pada Pasal 17 ayat (2) huruf a jika Tindakan atau Keputusan yang dilakukan:

- a. Melampaui batas waktu diberlakukannya kewenangan atau masa jabatan;
- b. Melampaui batasan wilayah diberlakukan kewenangan; dan/atau
- c. Berlawanan terhadap kebijakan peraturan perundang-undangan.

2) Pejabat/Badan Pemerintahan tergolong mencampuraduk kewenangan yang dimaksud pada Pasal 17 ayat (2) huruf b jika Tindakan/ Keputusan yang dilaksanakan:

- a) Selain bidang atau materi kewenangan yang diberi; dan/atau;
- b) Berlawanan terhadap tujuan kewenangan yang diberi.

3) Pejabat/Badan Pemerintahan tergolong tindakan semena-mena seperti halnya yang dimaksudkan dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c jika Tindakan atau Keputusan yang dilaksanakan :

- a) Tanpa berdasarkan wewenang; dan atau

- b) Berlawanan terhadap Putusan Pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Berikutnya Pasal 19 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang mengatakan:

- 1) Tindakan atau Keputusan yang dilakukan atau ditetapkan melalui melampaui kewenangan seperti yang dimaksudkan pada Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) dan Tindakan atau Keputusan yang dilakukan atau ditetapkan dengan cara semena-mena seperti yang dimaksudkan pada Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah jika sudah diuji dan terdapat Putusan Pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap;
- 2) Tindakan atau Keputusan yang dilakukan atau ditetapkan melalui mencampuraduk kewenangan seperti halnya yang dimaksudkan pada Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) bisa batal jika sudah diuji dan terdapat Putusan Pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Pada dasarnya wewenang atau kewenangan mempunyai peran dan kedudukan sangat penting pada kajian hukum administrasi dan hukum tata negara, dengan demikian bisa dimaknai wewenang adalah konsep inti hukum administrasi dan hukum tata negara dan penetapan suatu perbuatan mal administrasi yang berakhir terhadap kerugian negara. Dengan demikian terang dan jelas unsur Penyalahgunaan Wewenang atau menyalahgunakan wewenang adalah ujung tombak dari Tindak Pidana Korupsi, sebelum menentukan unsur merugikan keuangan negara, dengan demikian harus dilakukan uji lebih dulu apakah seorang Terdakwa atau Tersangka yang didakwakan berbuat Tindak Pidana Korupsi itu sudah menyalahgunakan kewenangan.

Sehingga unsur “menyalahgunakan kewenangan” seperti yang dimaksudkan pada Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimaknai mempunyai definisi berbeda dengan “penyalahgunaan kewenangan” seperti halnya yang dimaksud pada Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atau lebih lanjut lagi kebijakan pada Pasal 21 ayat (1) itu dinilai sudah mencabut wewenang penyidik untuk melaksanakan penyidikan guna mengetahui apakah sudah terjadi penyalahgunaan kewenangan seorang tersangka sebagai pejabat pemerintahan dimana harusnya menjadi obyek untuk dilakukan uji lebih dulu di Peradilan TUN.<sup>12</sup>

Di samping itu, pada hukum pidana menggunakan prinsip “*personal responsibility*” yang berarti tanggungjawab pidana merupakan tanggungjawab pribadi. *In casu* di sini harus dibedakan pertanggungjawaban berdasarkan hukum pidana dan hukum administrasi. Dalam hukum administrasi diberlakukan prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability responsibility*), sementara pada hukum pidana diberlakukan prinsip pertanggung jawaban pribadi *personal responsibility*. Berdasarkan uraian tersebut, dalam hukum administrasi setiap penggunaan kewenangan yang mengandung pertanggungjawaban, tapi harus juga dipisah mengenai tata cara menjalankan dan memperoleh kewenangan, maka tidak semua pejabat yang melaksanakan kewenangan dengan cara delegasi atau atribusi merupakan pihak yang menjalankan pekerjaan atau tugas berdasarkan mandat bukan merupakan pihak yang menanggung tanggung jawab hukum.

---

<sup>12</sup> Varia Peradilan Tahun XXX No. 353 April 2015, hal. 28

Sesuai dengan pemaparan-pemaparan yang sudah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kejahatan Penyalahgunaan Wewenang Pada Badan Usaha Milik Negara Yang Menimbulkan Kerugian Negara” (Studi Kasus Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh Direktur Utama dan Direktur Keuangan Perusahaan Umum Pengangkut Penumpang Djakarta (Perum PPD) Periode 2009-2010).**

**B. Perumusan Masalah**

Bahwa berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan beberapa pokok masalah yang akan menjadi pokok dalam pembahasan, adapun pokok-pokok masalah dimaksud adalah:

1. Bagaimana Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Direktur Utama dan Direktur Keuangan Perusahaan Umum Pengangkut Penumpang Djakarta (Perum PPD) Periode 2009-2010 yang mengakibatkan kerugian negara?
2. Bagaimana kekuatan pembuktian dari unsur penyalahgunaan wewenang di Badan Usaha Milik Negara yang dilakukan oleh Direktur Utama dan Direktur Keuangan Perusahaan Umum Pengangkut Penumpang Djakarta (Perum PPD) Periode 2009-2010?

**C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian

Melihat uraian perumusan masalah di atas, sehingga penelitian ini memiliki tujuan untuk:

- a. Mengetahui Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi;
- b. Mengetahui kekuatan pembuktian dari unsur penyalahgunaan wewenang pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pembuktian unsur menyalahgunakan kewenangan dalam praktik tindak pidana korupsi.

## 2. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang akan dicapai pada penelitian ini antara lain:

### a. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini memberi kontribusi untuk memperkaya teori dan perkembangan ilmu hukum, terutama ilmu hukum administrasi negara yang berhubungan dengan penyalahgunaan kewenangan pada hubungannya terhadap tindak pidana korupsi;

### b. Manfaat Praktis

- 1) Sebagai bentuk kajian dan pendalaman penulis dalam penelurusan bidang hukum pidana yang dikaji secara hukum administrasi negara dengan penyalahgunaan wewenang pada BUMN pada praktik tindak pidana korupsi;
- 2) Penelitian ini diharapkan bisa berkontribusi dalam hal pemikiran untuk penegak hukum guna menafsirkan

penyalahgunaan kewenangan pada hubungannya terhadap tindak pidana korupsi;

- 3) Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi definisi secara jelas untuk Pejabat atau Badan dan/atau Aparatur Sipil Negara untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan pada penggunaan kewenangan supaya tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan yang berakhir menjadi tipikor; dan
- 4) Diharapkan hasil penelitian ini bisa memberi deskripsi yang jelas pada masyarakat mengenai kewenangan atau wewenang Pejabat atau Badan dan/atau Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara komprehensif supaya tidak selalu memaknai penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi.

#### **D. Kerangka Teori Konseptual**

##### **1. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis adalah kemampuan seorang peneliti dalam mengaplikasikan pola berpikirnya dalam menyusun secara sistematis teori-teori yang mendukung permasalahan penelitian. Teori berguna menjadi titik tolak atau landasan berfikir dalam memecahkan atau landasan berfikir dalam memecahkan atau penyelesaian masalah. Fungsi teori sendiri adalah untuk menerangkan, meramalkan, memprediksi, dan menemukan keterpautan fakta-fakta yang ada

secara sistematis.<sup>13</sup> Kerangka teoritis penulisan tesis ini mempunyai 4 (empat) ciri yaitu teori hukum berdasarkan pembedangan khusus dalam upaya menginventarisasi pokok-pokok pembahasan pada penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

a. Teori Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang dapat diartikan sebagai tindakan sengaja oleh seseorang atau sekelompok orang yang telah menyimpang dari tujuan pemberian wewenang tersebut. Kewenangan secara yuridis dan atributif melekat pada seseorang yang memiliki kekuasaan seperti pejabat, atasan atau pimpinan, sehingga kekuasaan tersebut bersifat terbatas menurut peraturan perundang-undangan. Sjachran Basah mengemukakan penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pouvoir* yaitu perbuatan pejabat yang tidak berdasarkan tujuan namun masih dalam ketentuan perundang-undangan. Kemudian tindakan sewenang-wenang *abus de droit* adalah perbuatan pejabat yang tidak berdasarkan tujuan diluar lingkungan ketentuan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Pejabat pemerintahan yang menggunakan wewenang tidak berdasarkan tujuan dan maksud pemberian wewenang tersebut, sehingga sudah menyalahgunakan wewenang atau *detournement de pouvoir* dan *freis ermessen* atau diskresi. Diskresi merupakan kewenangan untuk menetapkan segala sesuatu atau memutuskan suatu hal dan persoalan nyata dalam

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 124.

<sup>14</sup> Sjachran B., *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985)

penyelenggaraan pemerintahan ketika peraturan atau dasar hukum yang mengatur persoalan tersebut belum jelas, belum lengkap atau belum dibentuk. Sehingga, batu penguji atau *toetsteen* dari penggunaan diskresi yaitu seberapa jauh diskresi bersesuaian atau melampaui kewenangan pejabat.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan hukum pidana, penyalahgunaan wewenang atau diskresi yang tidak bersesuaian merujuk pada konsep penyalahgunaan wewenang dalam pasal 52 KUHPerdara menentukan, apabila pejabat melakukan pidana melanggar kewajiban khusus dari jabatannya, atau waktu melakukan pidana mempergunakan kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepada sebab jabatan, pidananya ditambah sepertiga. Sehingga frasa “melanggar kewajiban khusus dari jabatannya” artinya menyimpang dari kewajibannya secara khusus sudah ditetapkan (*asas specialitet*).<sup>16</sup>

Mengukur suatu tindakan pejabat pemerintah yang mengandung unsur menyalahgunakan kewenangan didalamnya membutuhkan indikator atau parameter tertentu. Merujuk pada konsep-konsep penyalahgunaan wewenang yang telah disebutkan di atas, penyalahgunaan wewenang diukur berdasarkan kesesuaian maksud dan tujuan sesuai peraturan perundang-undangan. Kriteria penyalahgunaan wewenang berdasarkan pasal 8

---

<sup>15</sup> Disiplin F. M., *Penyalahgunaan Wewenang pada Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: CV. Kreasi Sahabat Bersama, 2017), hal. 63

<sup>16</sup> Dani Elpah, dkk, *Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, (Jakarta: Balitbang Diklat Kumdil MA RI, 2016), hal. 28-31

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan meliputi dua norma (*gebod*) ada pada ayat (1) dan (2) serta satu norma larangan atau *verbod* ada di ayat (3), norma perintah (*gebod*) dan norma larangan (*verbod*) dicirikan dengan kata-kata “wajib”, “harus”, dan “dilarang” yang sifatnya *dwingent* atau memaksa.<sup>17</sup> Dengan demikian, unsur penyalahgunaan wewenang harus diukur dengan parameter yang berlaku serta dibuktikan berdasarkan mekanisme peradilan.

b. Teori Penegakan Hukum

Kepastian hukum tidak terpisahkan dari *idee des recht* (cita hukum). Kepastian hukum sebagai nilai dasar penopang cita hukum. Gustav Redbruch dengan tesisnya mengatakan cita hukum tersebut ditopang oleh tiga nilai dasar (*grundwerten*) yakni keadilan (*grerehtikeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*).<sup>18</sup> Ketiga hal ini adalah tujuan dari hukum.

Kepastian hukum adalah ciri yang tidak terpisahkan dari hukum khususnya bagi norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian bisa menghilangkan arti dikarenakan tidak lagi bisa menjadi pedoman perilaku. Ubi Ius Incertum, Ibi Ius Nullum, yang artinya di mana tidak kepastian hukum, disitu tidak ada hukum.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Disiplin F. Manao, *op.cit*, hal. 65

<sup>18</sup> Achmad Ali, *Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Ternasuk Interpretasi Undang-Undang*, (Jakarta: Kencana Penada Media Group, 2009), hal. 292.

<sup>19</sup> Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, (Bandung: PT. Refika Aditrama, 2006) hal. 82.

Penegakan hukum adalah sebuah tahapan yang melibatkan pihak. Hal ini mempengaruhi kesuksesan penegakan hukum. Dengan demikian, kesuksesan penegakan hukum bisa tergantung dari hal-hal tersebut. Pada dasarnya berdasarkan pendapat Soerjono Soekanto 5 faktor yang memengaruhi penegakan hukum adalah:

- 1) Faktor hukum itu sendiri;
- 2) Faktor penegakan, yaitu pihak yang menerapkan atau membentuk hukum;
- 3) Faktor objek yang menopang penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yaitu lingkungan di mana hukum itu berlaku atau diimplementasikan;
- 5) Faktor budaya, yaitu berdasarkan prakarsa individu dalam kehidupan masyarakat sebagai hasil dari kreativitas dan emosi.<sup>20</sup>

Kelima faktor yang disebutkan di atas yang saling berkaitan menggunakan eratnya, lantaran adalah esensi menurut penegakan aturan dan pula adalah tolak ukur daripada efektivitas pemegakan aturan. Dalam kaitan ini, Menurut Satjipto Rahardjo mengemukakan pendapat bahwa supaya aturan berjalan secara baik pada kehidupan masyarakat, maka wajib diperhatikan hal-hal di bawah ini:

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), hal. 4-5

- 1) Cari tahu sebanyak mungkin masalah yang dihadapi, ini termasuk dengan hati-hati mengidentifikasi masyarakat mereka yang ingin dididik;
- 2) Memahami nilai-nilai dalam masyarakat. Seperti dalam hal rekayasa sosial, dan harus diterapkan pada masyarakat di mana terdapat banyak sektor kehidupan tradisional, modern dan terencana, pada tahap ini nilai sektor mana yang akan dipilih;
- 3) Membuat pemecah masalah/solusi dan memilih apakah layak atau tidak untuk digunakan;
- 4) Mengikuti alurnya penerapan hukum dan mengukur efeknya.

Bahwa dari beberapa hal yang disebutkan di atas dapat disimpulkan, penegakan hukum berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan yang ada. Oleh karena itu harus dilakukan dengan mengidentifikasi masalah dan memecahkan setiap masalah serta memberikan solusi sesuai dengan penerapan hukum.

c. Kerugian Keuangan Negara

Kesalahan mengelola keuangan negara mengakibatkan sasarannya tidak tepat dan dapat merugikan negara. Kesalahan dialami dikarenakan pelakunya lalai atau sengaja pada pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut tentu tidak diperbolehkan supaya bisa terhindari dari cengkaman hukum sebagai obyek bukan termasuk subyek hukum sebagai pendukung kewajiban dan pada hubungan hukum di bidang manajemen keuangan

negara. Definisi keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Tentang Keuangan Negara mempunyai pokok yang bisa ditinjau pada makna sempit atau luas.

Menurut Muhammad Djafar Saidi, yang menjelaskan bahwa:

*“Keuangan negara pada makna luas mencakup kewajiban dan hak negara yang bisa dinilai dengan uang, contohnya barang milik negara yang tidak tercakup pada anggaran negara. Sedangkan keuangan negara pada makna sempit hanya terbatas terhadap kewajiban dan hak negara yang bisa dinilai dengan uang, contohnya barang milik negara yang terdapat pada anggaran negara pada tahun yang bersangkutan”.*

Kerugian negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perbendaharaan Negara (UUPN) yakni:

*“Berkurangnya uang, barang dan surat berharga yang pasti dan nyata jumlahnya sebagai dampak tindakan melanggar hukum yakni karena lalai atau sengaja”.*

Pada argumentasi lain, mengenai kerugian keuangan negara menurut

Bohari, bahwa:<sup>21</sup>

*“Bukan kerugian negara pada definisi di dunia perniagaan/ perusahaan, tapi sebuah kerugian yang terjadi dikarenakan penyebab perbuatan (tindakan melanggar hukum) pada hubungan ini, faktor-faktor lainnya yang merugikan negara ialah implementasi kebijakan yang tidak benar, menguntungkan korporaso, orang lain, atau diri sendiri”.*

Merujuk pada Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengartikan keuangan negara sebagai seluruh kewajiban dan hak negara yang bisa dinilai menggunakan uang. Keseluruhan hal yakni dalam bentuk barang atau uang yang bisa menjadi milik negara berhubungan dengan penyelenggara kewajiban dan hak

---

<sup>21</sup> Bohari, *Hukum Keuangan Negara*, (Makassar: Tanpa Penerbit, 2006), Hal. 29.

tersebut. Pengertian lainnya yang lebih sempit adalah Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN menyebutkan penyertaan negara yaitu kekayaan negara yang dipisah. Pada saat kekayaan negara sudah dipisah, dengan demikian kekayaan itu bukan tergolong pada ranah hukum publik tapi termasuk ranah hukum privat. Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara meliputi kekayaan daerah/ kekayaan negara yang dikelola sendiri atau oleh orang lain dalam bentuk barang, piutang, surat berharga, uang, dan hak-hak lainnya yang bisa dinilai dengan uang tergolong kekayaan yang dipisah dari perusahaan daerah/perusahaan negara.

Kekayaan negara yang dipisah pada definisi tersebut yakni berupa saham penyertaan yang dimiliki negara pada BUMN, bukan harta BUMN sebab BUMN tunduk kepada ketentuan Hukum Perseroan Terbatas (PT).

## 2. Kerangka Konsep

Menjelaskan konsep berpikir penulis dalam penelitian yang akan dituangkan dalam penulisan tesis. Kerangka konseptual ini meliputi definisi-definisi operasional yang digunakan dalam penulisan dan penjelasan tentang konsep yang digunakan. Maka penulis akan memberikan istilah-istilah yang dipakai dalam penelitian sebagai berikut:

- a. Tindak pidana merupakan tindakan yang tidak diperbolehkan oleh sebuah larangan, kebijakan hukum, diikuti adanya sanksi (ancaman) dalam bentuk suatu pidana untuk siapapun yang melakukan pelanggaran. Bisa pula dinyatakan bahwa perbuatan pidana

merupakan tindakan yang oleh sebuah kebijakan hukum diancam pidana atau dilarang. Asalkan larangannya tersebut diperuntukan pada tindakan (yakni kejadian atau keadaan yang disebabkan perbuatan seseorang) sementara ancaman pidananya diperuntukan bagi seseorang yang menyebabkan peristiwa tersebut;

- b. Pengujian merupakan tahapan dalam menjamin bahwa seluruh fungsi sistem bekerja secara normal dan baik;<sup>22</sup>
- c. Menyalahgunakan kewenangan/ Penyalahgunaan Kekuasaan merupakan tindakan formal yang patut, tapi masih pada ruang lingkup hukum;<sup>23</sup>
- d. Korupsi termasuk melakukan perbuatan melawan hukum, mengambil keuntungan dari jabatan dan kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri atau individu dan organisasi lain. Tindakan menjadi memperkaya diri sendiri atau individu dan korporasi. Tindakan memperkaya berarti melakukan apa saja, seperti mengambil mentransfer buku, mendatangkan kontrak, dll. Untuk memperkaya diri sendiri;
- e. Tindak pidana korupsi yang dilaksanakan terhadap dengan cara Penyalahgunaan Kewenangan di BUMN pada Perusahaan Umum Pengangkutan Penumpang Djakarta atau Perum PPD dapat menimbulkan kerugian negara;

---

<sup>22</sup> [www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-pengujian](http://www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-pengujian), diakses pada tanggal 29 Oktober 2022

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hal.1.

- f. Badan Usaha Milik Negara (disingkat BUMN) dahulu dikenal sebagai perusahaan negara (disingkat PN) adalah perusahaan yang dimiliki baik sepenuhnya, sebagian besar, maupun sebagian kecil oleh pemerintah dan pemerintah memberi kontrol terhadapnya. Yang membedakan BUMN dengan badan lain milik pemerintah adalah status badan hukum dan sifat operasionalnya (seperti aktivitas dan tujuan komersialnya). Meski BUMN berperan dalam melaksanakan kebijakan publik (misalnya perusahaan perkeretaapian milik negara bertujuan untuk mempermudah akses dan mobilitas masyarakat);
- g. Perusahaan Umum Pengangkutan Penumpang Djakarta atau Perum PPD adalah salah satu badan usaha milik negara di bawah pembinaan Kementerian Perhubungan yang mengiringi sejarah perjuangan bangsa ini. Cikal bakal Perum PPD yang bentuk badan hukumnya disahkan menjadi Perusahaan Umum (Perum).

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian tulisan ini ialah penelitian yuridis normatif. Dalam penelitian yuridis normatif ialah penelitian hukum melalui cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar penelitian dengan cara penelusuran beberapa literatur dan peraturan yang relevan dengan penelitian ini.

Pada penelitian normatif yang diteliti hanya sumber kepustakaan atau bahan sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Sumber kepustakaan atau bahan sekunder yang dimaksud diantaranya adalah

peraturan perundang-undangan, penggunaan pendekatan yuridis, asas-asas dan perbandingan hukum. Penelitian yuridis normatif ini merupakan penelitian kepustakaan berdasarkan data sekunder dan bersifat kualitatif. Metode dalam hal penelitian ini dapat digambarkan sebagai suatu pendekatan untuk mengumpulkan dokumen hukum, metode, dan alat serta teknik untuk menganalisis dokumen bahan hukum, sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian normatif ini menggunakan pendekatan yuridis, asas-asas hukum dan perbandingan hukum. Berdasarkan sifatnya, penelitian ini tergolong dalam penelitian deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan apa adanya tentang suatu keadaan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*). Di samping itu, untuk mendukung pendekatan perundang-undangan tersebut, digunakan pula pendekatan analisis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan karena dalam dasar dari pemberantasan tindak pidana korupsi dalam sektor perbankan adalah Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *Juncto* Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tipikor, Peraturan Pemerintah, Surat Edaran Kementerian, Kebiasaan Internasional, Konvensi dan Perjanjian-Perjanjian Internasional.

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini adalah menunjuk pada pengertian tempat atau lokasi sosial penelitian yang dicirikan oleh adanya unsur yaitu pelaku, tempat, dan kegiatan yang dapat di observasi. Lokasi dari penelitian ini ialah di Lingkungan BUMN khususnya Perusahaan Umum Pengangkutan Penumpang Djakarta dan tempat lain yang ada kaitannya dengan Penelitian ini.

### 4. Data Penelitian

Dalam penelitian normatif ini penulis mengumpulkan data baik dari perpustakaan, pusat dokumentasi, maupun media cetak dan media elektronik antara lain:

- a. Sumber Hukum Primer, yakni sumber berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat terhadap masyarakat dan terkait pengaturan pemberantasan tipikor dalam sektor perbankan. Dalam penelitian ini, sumber hukum primer ialah Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor *Juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- b. Sumber Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan informasi atau hal-hal terkait isi sumber primer serta implementasinya seperti buku-buku, makalah, artikel ilmiah, jurnal ilmiah, laporan penelitian,

modul seminar, tesis, dan disertasi terkait pemberantasan tipikor di lingkungan BUMN;

- c. Sumber Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk serta penjelasan terhadap sumber primer atau sumber sekunder;

## 5. Tahapan Penelitian

### a. Tahap Persiapan

Tahap ini dimulai dengan pengumpulan bahan-bahan kepustakaan yang berhubungan dengan masalah yang dikaji dalam penelitian. Setelah itu, disusun usulan penelitian dan kemudian dikonsultasikan bersama guna memperbaiki proposal penelitian yang telah dibuat.

### b. Tahap Pelaksanaan

Pada tahap ini dilakukan penelitian kepustakaan dengan alat yang digunakan adalah studi dokumen, yaitu mempelajari materi (bahan-bahan) yang berupa data sekunder baik itu berupa buku-buku maupun peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan masalah dan materi penelitian. Selanjutnya dari semua itu diperoleh asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum, dan ketentuan terkait masalah yang diteliti. Kemudian disusun dalam kerangka yang sistematis agar memudahkan proses analisis.

### c. Tahap Penyelesaian

Pada tahap ini, semua data dikelompokkan, diolah, dianalisis, kemudian disusun dalam bentuk laporan awal yang kemudian dikonsultasikan dengan dosen pembimbing. Hasil dari konsultasi

awal ini adalah adanya proses perbaikan. Selanjutnya menjadi laporan akhir hasil penelitian

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan serta menggambarkan data dan fakta yang dihasilkan dari penelitian kepustakaan dengan interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan umum. Data kemudian dianalisis dengan metode induktif, yaitu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan yang bersifat khusus untuk mengajukan saran-saran, serta data yang telah diolah tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan cara menginterpretasikan data dan memaparkannya dalam bentuk kalimat untuk menjawab permasalahan pada bab-bab selanjutnya.