

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi telah menimbulkan kerusakan dalam berbagai sendi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Selain itu, tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional, sehingga perlu diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Permasalahan yang terjadi di Indonesia saat ini diantaranya adalah Korupsi, yang dituding oleh banyak pihak sebagai pemicu kronis bangsa, sampai kini belum juga ditemukan obat penangkalnya. Korupsi yang seringkali berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat selanjutnya menjadi bahan hukum yang mendasari peraturan perundang-undangan terkait pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengatur bahwa: *“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumurhidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling*

sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

Menurut BPK menyalahgunakan kewenangan adalah perbuatan yang dilakukan dengan cara bertentangan dengan tata laksana yang semestinya sebagaimana yang diatur dalam peraturan, petunjuk tata kerja, instruksi dinas dan lain-lain, dan berlawanan atau menyimpang dari maksud tujuan sebenarnya dari pemberian kewenangan, kesempatan atau sarana tersebut.¹

Pada dasarnya konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam ranah hukum pidana dan “penyalahgunaan wewenang” dalam ranah hukum administrasi berada pada wilayah “*grey area*” (area abu-abu). Ada persinggungan antara norma hukum pidana dengan norma hukum administrasi, maka dengan diperjelas dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 977/K/PID/2004 yang menyatakan bahwa: “*Pengertian “Menyalahgunakan kewenangan” tidak ditemukan eksplisitnya dalam Hukum Pidana, maka Hukum Pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya.*”² Ateng Syafrudin berpendapat kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbe voegdheden*). Di dalam norma hukum administrasi unsur “Menyalahgunakan wewenang” meliputi 3 hal

¹Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia* (edisi revisi), Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 61-62

²Putusan Mahkamah Agung Nomor 977/K/PID/2004

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) yang mengatur bahwa:

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

Kemudian diperjelas lagi didalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:*
 - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang*
 - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau*
 - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:*
 - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau*

- b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
 - b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Permasalahannya terletak pada Pasal 19 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa:

- (1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- (2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Keputusan yang dimaksud dengan “tidak sah” diatas yaitu dianggap tidak pernah ada atau dikembalikan pada keadaan semula sebelum Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap

tidak pernah ada. Sedangkan yang dimaksud dengan “dapat dibatalkan” disini yaitu pembatalan oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan.³

Salah satu persoalan yang dirasakan, dalam praktik penanganan perkara tindak pidana korupsi di Indonesia yaitu adanya dikotomi terminologi keuangan Negara yang dimuat dalam hukum positif. Secara substantif terdapat rumusan pengertian keuangan negara yang berbeda-beda dan tersebar diberbagai perundang-undangan yaitu di dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun di dalam penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Terminologi keuangannegara merupakan hal yang sangat signifikan sebagai salah satu unsur utama yang harus dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) ketika menghadapi seorang terdakwa ke persidangan dengan dakwaan Pasal 2 dan/atau Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kekhawatiran ini berlanjut dengan lahirnya Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kini tidak mudah menjerat para koruptor. Sebab pejabat yang diduga melakukan tindak pidana korupsi khususnya penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan keuangan negara harus diadili

³ Penjelasan Pasal 19 UU Administrasi Pemerintahan

terlebih dahulu di Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) jika PTUN menyatakan terbukti ada unsur penyalahgunaan kewenangan maka ia boleh diseret ke peradilan pidana, begitupun sebaliknya apabila tidak terbukti ada unsur penyalahgunaan kewenangan di PTUN, maka ia tidak bisa di proses di peradilan pidana dengan dugaan melakukan tindak pidana penyalahgunaan kewenangan. Hal ini karena pidana bersifat sebagai “obat terakhir” (*ultimum remedium*), yaitu hukum pidana baru digunakan apabila upaya-upaya pada bidang hukum lain tidak mampu atau tidak mempan.⁴

Berdasarkan dengan pernyataan diatas terdapat putusan pengadilan yang berkaitan dengan pernyataan tersebut untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Putusan Pengadilan Nomor 176/G/2015/PTUN-JKT jo. Putusan Pengadilan Nomor 112/B/2016/PT.TUN.JKT jo. Putusan Nomor 482 K/TUN/2016. Putusan atas nama Penggugat/Pembanding/Pemohon Hadi Poernomo, serta pihak Tergugat/Terbanding/Termohon adalah Inspektur Jenderal Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Hal yang menjadi objek perkara ini adalah “Keputusan Tergugat” yakni Laporan Hasil Audit Investigasi Inspektorat Bidang Investigasi – Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan Nomor : LAP-33/IJ.9/2010 tanggal 17 Juni 2010. Dengan adanya keputusan tersebut Penggugat dijadikan Tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dalam tindak pidana korupsi yang diduga melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak

⁴ Masruchin Ruba'i, *Asas-asas Hukum Pidana*, Malang: UM PRESS, 2001, hlm. 4

Pidana Korupsi akan tetapi status tersangka tersebut sudah dibatalkan melalui Putusan Praperadilan Nomor. 36/Pid.Prap/2015/PN.JKT.Sel *Jo*. Putusan Nomor 50 PK/Pid.Sus/2016.

Kasus tersebut diatas mencerminkan bahwa adanya tumpang tindih antara proses pemeriksaan dibidang Administrasi dengan bidang Pidana. Regulasi seperti ini akan menjadi jalan memutar untuk para koruptor menghindari jeratan hukum pidana khususnya yang melakukan perbuatan penyalahgunaan kewenangan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan uraian tersebut penelitian ini diberi Judul “Tinjauan Yuridis Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Yang Dapat Mencegah Pemberantasan Tindak Pidana Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Apakah tepat ketentuan Pasal 19 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dapat mencegah pemberantasan tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dirubah dengan Undang-undang

Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini yaitu : Untuk mengetahui ketepatan ketentuan Pasal 19 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dapat mencegah pemberantasan tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dalam ilmu pengetahuan, sebagai bahan kajian dalam usaha mengembangkan konsep pemikiran secara lebih logis dan sistematis tentang ketepatan ketentuan Pasal 19 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dapat mencegah pemberantasan tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana.
2. Manfaat secara praktis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti dan menambah wawasan

serta pemahaman yang menjadi bahan masukan yang berguna dalam upaya menjadikan pemerintahan yang bebas dari praktik tindak pidana korupsi.

1.5. Keaslian

Keaslian penelitian guna untuk mempertahankan skripsi ini yaitu berjudul “Tinjauan Yuridis Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Yang Dapat Mencegah Pemberantasan Tindak Pidana Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. Sebelumnya terdapat penelitian yang memiliki kemiripan dengan diantaranya :

Tabel 1.1. Penelitian Terdahulu

No .	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Fokus Pembahasan
1.	Andi Syamsurizal Nurhadi (Universitas Hasanuddin Makassar)	Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Wewenang	1. Bagaimanakah penerapan hukum pidana materiil terhadap pelaku tindak pidana korupsi penyalahgunaan wewenang dalam jabatan pada perkara Putusan Nomor : 33/PID.SUS.KOR/2011/PT.MKS? 2. Bagaimanakah pertimbangan hukum hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap pelaku tindak pidana korupsi	Fokus pembahasan dari skripsi ini yaitu meninjau penerapan hukum pidana materiil dan pertimbangan hakim terhadap pelaku tindak pidana korupsi penyalagunaan wewenang dalam jabatan melalui Putusan Nomor: 33/PID.SUS.KOR/2011/PT.MKS.

			penyalahgunaan wewenang dalam jabatan pada perkara Putusan Nomor : 33/PID.SUS.KOR/2011/PT.MKS ?	
2.	Andi Dzul Ikhrum Nur (Universitas Hasanuddin)	Tinjauan Hukum Administrasi Terhadap Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi	1. Sejauh manakah Tindakan Pemerintah dikatakan sebagai Penyalahgunaan Kewenangan? 2. Sejauh manakah Penyalahgunaan Kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah berimplikasi pada Tindak Pidana Korupsi?	Fokus pembahasan skripsi ini yaitu tolak ukur tindakan pemerintah yang dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan kewenangan, dan yang termasuk tindak pidana korupsi

Sedangkan skripsi ini yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Yang Dapat Mencegah Pemberantasan Tindak Pidana Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” lebih berfokus kepada ratio legis Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang dapat mencegah pemberantasan tindak pidana dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *theoretical research*. *Theoretical research* yaitu penelitian yang mengadopsi pengertian yang lebih lengkap mengenai konsep dasar prinsip-prinsip hukum dan gabungan efek dari serangkaian aturan dan prosedur yang meneyentuh area tertentu dalam suatu kegiatan.⁵

1.6.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada.⁶

1.6.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, artinya mempunyai otoritas.⁷ Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 32

⁶Ibid hlm. 177

⁷Ibid, hlm. 181

perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Pasal 19 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- b. Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Pasal 25 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perecepatan Pemberantasan Korupsi.
- e. TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- f. Putusan Mahkamah Agung Nomor 977/K/PID/2004
- g. Putusan Nomor 176/G/2015/PTUN-JKT.*Jo* Putusan Nomor 112/B/2016/PT.TUN.JKT. *Jo* Putusan Nomor 482 K/TUN/2016
- h. Putusan Nomor 36/Pid.Prap/2015/PN.JKT.Sel. *Jo* Putusan Nomor 50/PK/Pid.Sus/2016

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan

pengadilan.⁸Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu berupa buku yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan buku penelitian hukum. Selain buku, juga digunakan bahan hukum sekunder yaitu jurnal-jurnal hukum, skripsi, kamus hukum serta literatur dari internet yang berhubungan dengan penelitian ini.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum ini merupakan upaya penelusuran dari beberapa sumber hukum yang dianggap relevan dengan pokok persoalan hukum yang diteliti. Teknik pengumpulan bahan hukum berfungsi untuk mencari serta mendapatkan landasan teori yang akan dipakai untuk sumber-sumber dari bahan hukum primer dan sekunder. Adapun pengumpulan bahan hukum tersebut meliputi:

1. Pengumpulan Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum ini ialah pengumpulan bahan-bahan hukum yang bersifat otoritas meliputi Peraturan Perundang-undangan, serta Putusan Pengadilan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

2. Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini meliputi buku-buku, literatur hukum, jurnal hukum, makalah, maupun artikel, serta bahan hukum lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

⁸Ibid, hlm. 181

1.6.5. Metode Analisa Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian ini yang berupa kajian atau telaah bahan-bahan hukum yang telah didapat sebelumnya. Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis preskriptif. Analisis preskriptif yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.⁹ Memberikan argumentasi untuk memberikan perskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum dari hasil penelitian.

⁹*Op.Cit* hlm. 22