

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 berbunyi Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Atas dasar hal tersebut Pemerintah Indonesia mempunyai tugas, fungsi dan peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara. Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional (*National Interest*) serta untuk mewujudkan tujuan nasional (*National Goal*) yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.¹

Oleh karena itu fungsi pemerintahan pada umumnya berupa penyediaan pelayanan umum, pengaturan dan perlindungan masyarakat serta pembangunan dan pengembangan.² Tugas dan kewajiban pemerintah adalah membuat regulasi tentang pelayanan umum, pengembangan sumber daya

¹ Tujuan Pemerintah RI yang tercantum dalam alenia 4 Pembukaan Undang Undang Dasar 1945

² http://202.46.68.53/idm/buku/to_Pak_Masrur.doc. Pada tanggal 10 Juni 2017. *Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan umum oleh Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Dr. Sodjuangon Situmorang, M.Si*

produktif, melindungi ketentraman dan ketertiban masyarakat, pelestarian nilai-nilai sosio- kultural, kesatuan dan persatuan nasional, pengembangan kehidupan demokrasi, pencapaian keadilan dan pemerataan, pelestarian lingkungan hidup, penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mendukung pembangunan nasional dan mengembangkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan menjaga tegak, lestari serta utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Saat ini bangsa Indonesia sedang memasuki krisis multidimensi, artinya, terdapat gejala-gejala kemunduran, yang terjadi di hampir semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Tetapi, yang paling pokok dari semua kemunduran itu adalah menjauhnya kita dari cita-cita nasional yaitu masyarakat adil dan makmur. Kehidupan rakyat kecil makin memburuk, orang miskin harus susah payah banting tulang untuk sekedar makan sehari, harga-harga kebutuhan pokok terus melonjak naik, lapangan pekerjaan sulit didapatkan, layanan publik telah diswastakan, dan lain sebagainya.

Dari kondisi carut-marut itu, muncullah berbagai pandangan tentang akar dari berbagai persoalan itu. Lalu, sebagai upaya untuk menjawab persoalan itu, ada sebagian orang yang berkesimpulan bahwa korupsi-lah akar dari semua persoalan itu. Korupsi memang merupakan masalah besar bangsa ini.

Praktik korupsi di Indonesia seharusnya sudah tidak dapat dipandang sebagai kejahatan biasa, tetapi harus dipandang sebagai kejahatan yang luar

³ Ibid

biasa. Hampir seluruh masyarakat, penegak hukum hingga undang-undang pun telah sepakat untuk menempatkan korupsi dalam predikat kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh karena itu, upaya menanggulangi (*represif*) kejahatan yang telah mencapai predikat *extra ordinary crime* tersebut pun mestinya adalah dengan memberlakukan hukuman yang luar biasa pula (hukuman maksimal). Dikatakan demikian, oleh karena korupsi tidak hanya dapat menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara, tetapi korupsi juga berpotensi menimbulkan kerugian terhadap perekonomian negara mengingat posisi Indonesia sebagai negara dengan peringkat ke-107 dari 194 terkorup didunia⁴.

Disamping itu, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa Korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Tetapi tidak diketahui pasti sejauh mana batasan tindak pidana korupsi yang merugikan perekonomian negara itu sendiri.

Dengan demikian, dapat difahami bahwa makna merugikan perekonomian negara adalah suatu perbuatan yang memungkinkan menjadi penyebab terjadinya kerugian langsung maupun tidak langsung dalam usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

⁴ <http://news.liputan6.com/read/2144872/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2014-naik-7-peringkat> yang diakses pada tanggal 9 Mei 2019.

Selain itu, dalam pertimbangan lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa Tindak Pidana Korupsi dapat menyebabkan terhambatnya pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi. Lebih lanjut, dengan terhambatnya pembangunan nasional, dapat menyebabkan lambatnya pertumbuhan perekonomian Negara. Sebagai contoh, terhambatnya pembangunan akses jalan menuju suatu daerah menyebabkan rendahnya pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut.

Bila diperhatikan kembali dampak perbuatan korupsi yang menyebabkan kerugian terhadap perekonomian Negara dapat ditemukan dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat. Karena itulah, dipertimbangkan bahwa korupsi sudah menjadi sebuah kejahatan yang berdampak luar biasa. Bahkan penjelasan tersebut juga dapat ditemukan pada bab penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Sementara itu, Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa “Kerugian Negara/ Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Lebih lanjut, dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur dari kerugian negara yaitu:

1. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/ atau nilai yang seharusnya.
2. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
3. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Komitmen pemerintah sudah jelas bahwa di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, perlu adanya upaya-upaya yang maksimal dalam mencegah adanya tindakan-tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh segenap penyelenggara. Upaya-upaya tersebut dapat dilihat dengan dimungkinkannya peran serta masyarakat untuk ikut dalam proses penyelenggaraan negara dalam pengertian peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme yang dilaksanakan dengan menaati norma hukum, moral dan sosial yang berlaku dalam masyarakat dan juga dibentuknya beberapa lembaga yang bertugas mengawasi jalannya penyelenggara negara, baik oleh lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik yang pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber formal hukum dalam hukum administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan maka pemerintah menetapkan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan (Undang-undang nomor 30 tahun 2014) Pasal 20 menyebutkan:

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

Pada ayat (4) tersebut di atas menyatakan bahwa jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang

menimbulkan kerugian keuangan negara, selanjutnya dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Di sini artinya seseorang boleh melakukan kesalahan administrasi namun apabila kesalahan tersebut diketahui oleh pengawas pemerintah baru dikembalikan.

Selanjutnya ayat (5) menyatakan Pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Artinya apabila seseorang melakukan kesalahan dan kesalahan tersebut bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembaliannya dibebankan kepada badan pemerintah. Jadi dapat disimpulkan bahwa negara sudah dirugikan namun badan pemerintah yang mengembalikan kerugian tersebut. Sementara yang melakukan kesalahan tidak dikenai sanksi sama sekali.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis sangat tertarik untuk mendalami dan mengetahui arti penyalahgunaan wewenang sehingga penulis mengangkat tema ini dalam bentuk tesis yang berjudul: Peran Polri Dalam Menangani Laporan Dugaan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Setelah Ditetapkannya Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka rumusan permasalahannya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Polri dalam menangani laporan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi setelah ditetapkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Apa kendala Polri dalam menangani laporan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi setelah ditetapkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
3. Langkah-langkah apa yang diperlukan agar penanganan tindak pidana korupsi dapat efektif mencegah kerugian keuangan negara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan tesis ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Polri dalam menangani laporan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi setelah ditetapkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala Polri dalam menangani laporan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi setelah ditetapkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis langkah-langkah yang diperlukan agar penanganan tindak pidana korupsi dapat efektif mencegah kerugian keuangan negara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian tentang peran Polri dalam menangani kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai ilmu hukum khususnya tentang pelanggaran administrasi negara dan pidana administratif.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan masukan terhadap evaluasi program penegakan hukum khususnya penanganan masalah kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara.
- b. Diharapkan agar tesis ini mampu menjadi bahan informasi dan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya hukum pidana.
- c. Diharapkan agar tesis ini dapat menjadi sumber informasi dan referensi bagi semua pihak khususnya bagi para penegak hukum dan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan.

E. Landasan Teori dan Kerangka Konseptual

1. Landasan teori

a. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.⁵ Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian yaitu:⁶

1. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturanaturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.

⁵ Dellyana, Shant. 1988, Konsep Penegakan Hukum. Yogyakarta: Liberty hal 37

⁶ Ibid hlm. 39

2. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi area of no enforcement dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
3. *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.

Sebagai suatu proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan pelbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan. Termasuk didalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum. Dalam hal ini penerapan hukum haruslah dipandang dari 3 dimensi:

1. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*) yaitu penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial yang didukung oleh sanksi pidana.
2. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*) yang mencakup interaksi antara pelbagai aparatur penegak hukum yang merupakan sub sistem peradilan diatas.
3. Penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial (*social system*), dalam arti bahwa dalam mendefinisikan tindak pidana harus pula

diperhitungkan pelbagai perspektif pemikiran yang ada dalam lapisan masyarakat.

Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah :⁷

1. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup law enforcement, namun juga peace maintenance, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

2. Faktor Penegakan Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu

⁷ Soerjono Soekanto. 2004, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* Cetakan Kelima. Jakarta : Raja Grafindo Persada hal 42

kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan computer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

b. Teori Kewenangan

Prinsip yang berlaku dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan adalah legalitas (*legaliteitbeginsel*) artinya setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (*le principe de la legalite l'administration*). Tanpa dasar undang-undang pemerintah tidak memiliki kewenangan yang bersifat memaksa (*zonder een wettelijke grondslag heft het bestuur geen dwigende bevoegdheden*).⁸ Hal ini disebabkan karena pada saat pemerintah itu melaksanakan tugas dan fungsinya, secara yuridis saat itu pemerintah sedang melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) yakni suatu tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu atau

⁸ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 41

suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban. Dalam ajaran demokrasi, setiap akibat hukum yang akan mengenai warga negara atau setiap hak dan kewajiban yang akan diberikan kepada warga negara, haruslah mendapatkan persetujuan warga negara yang bersangkutan melalui wakilnya di parlemen yang persetujuannya itu dikristalisasikan dalam bentuk undang-undang.⁹

Secara bahasa kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak membuat, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.¹⁰ Kewenangan merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum atau kekuasaan hukum suatu jabatan, dan mengandung arti kemampuan untuk melakukan tindakan- tindakan hukum tertentu serta bersumber pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon jika istilah- istilah tersebut dikaji secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan tersebut terlihat dalam karakter hukumnya. Istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum public maupun hukum privat, sedangkan istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum

⁹ *Ibid.*, hlm. 41-42

¹⁰ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.110

¹¹ Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42

publik.¹²

Mengenai penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik, Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan menuliskan sebagai berikut :¹³

“Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga sebagai *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid*, perbuatan - melakukan atau tidak melakukan – bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur.”

Berkenaan dengan kewenangan ini, terdapat asas yang terkait di dalamnya yaitu asas spesialisasi yang mengandung makna setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Menyimpang dari asas ini melahirkan *detournement de pouvoir*. Asas ini merupakan asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti.¹⁴

Berdasarkan ketentuan hukum, yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan.¹⁵ Hanya saja jabatan adalah sebuah fiksi yang tidak dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri. Tindakan jabatan itu dilakukan oleh wakil (*vertegenwoordiger*) yang disebut dengan pejabat

¹² Philipus M. Hadjon, Kisi-kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi, dalam Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 10.

¹³ Ridwan, *Diskresi... op.cit*, hlm. 111-112.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 33

¹⁵ *Ibid.*, hlm. hlm. 9.

(*ambtsdrager*).¹⁶ Pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang karena pejabat tidak memiliki wewenang.¹⁷

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹⁸

Mengenai atribusi *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* sebagaimana yang dikutip oleh Yopie Morya Immanuel Patiro menyebutkan *van attributie van bevoegheid aan een bepaald organ toekent* (atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang {dalam arti material} menyerahkan wewenang kepada organ tertentu).¹⁹ Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dianggap sebagai kewenangan asli (*originaire bevoegheid*) karena atribusi mengandung arti menciptakan wewenang yang sebelumnya tidak ada.²⁰ Dapat dikatakan, organ pemerintah memperoleh kewenangan secara langsung dari peraturan perundang-undangan.²¹

Menurut S.F. Marbun, atribusi merupakan berarti adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 342

¹⁷ Ridwan, *Diskresi...*, *loc.cit*

¹⁸ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 101.

¹⁹ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Kencana Media, Bandung, 2012, hlm 101.

²⁰ Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42.

²¹ Yopie Morya Immanuel Patiro, *op.cit.*, hlm. 102.

parlemen kepada Pemerintah, dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh Pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah.²²

Sebagai kewenangan asli, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan berdasarkan pada norma- norma hukum tertulis dan tidak tertulis. Tanggung jawab penggunaan wewenang atribusi ini baik intern maupun ekstern sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).²³

Kemudian ketika organ pemerintah yang memperoleh kewenangan atribusi tersebut menyerahkan kepada organ pemerintah lain, maka organ lain itu berarti memperoleh kewenangan secara delegasi. Secara teoretik, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya, atau pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang secara atributif kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang tersebut sebagai wewenangnya sendiri.²⁴ Dalam delegasi, oleh karena terjadi peralihan wewenang dari pemberi wewenang (delegans), maka tanggung jawab juga

²² .SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, 2015, hlm. 138

²³ Ridwan, *Tiga Dimensi...op.cit.*, hlm. 42-43.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 43

beralih secara otomatis kepada penerima wewenang (delegataris).²⁵

Selanjutnya mengenai mandat, mandat merupakan pelaksanaan tugas oleh mandataris untuk dan atas nama pemberi tugas (mandans) dengan kewenangan yang tetap melekat pada instansi pemberi tugas. Dengan kata lain, menurut Stoink dan Steenbeek sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, mandat bukanlah penyerahan wewenang dan bukan pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis), yang ada hanya hubungan internal.²⁶

Philipus M. Hadjon mengatakan mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan a.n. pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat.²⁷

Penggunaan teori kewenangan di dalam penulisan ini dimaksudkan untuk melihat konsep kewenangan untuk kemudian dijadikan sebagai dasar untuk menganalisis adanya perbedaan pengertian antara wewenang dan kewenangan di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

2. Kerangka Konseptual

a. Kerugian Negara

Secara etimologi, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinikan bahwa kata “merugikan” adalah mendatangkan rugi

²⁵ Ibid, hlm. 44

²⁶ Ibid, hlm. 45

²⁷ Pilipus Hanjun, Ibid hlm.122

menyebabkan rugi atau mendatangkan sesuatu yang kurang baik (seperti: kerusakan, kesusahan) kepada; dengan demikian maka dapat dipahami bahwa definisi berpotensi merugikan adalah suatu perbuatan yang memungkinkan menjadi penyebab terjadinya kerugian.

Di dalam Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Beberapa ahli memberikan defenisi mengenai defenisi Perekonomian, diantaranya sebagai berikut :²⁸

- 1) Menurut Chester A Bernard : Perekonomian merupakan suatu sistem yang pada dasarnya adalah organisasi besar. Pada sistem tersebut terjadi ikatan antara subjek dengan subjek, atau subjek dengan objek. Defenisi ini juga dapat disimpulkan bahwa menjadi suatu sistem yang dikelola secara terpadu dan berbaur. Namun masing-masing bagian didalamnya tetap memiliki karakteristik dan cirri-ciri

²⁸ <http://www.bimbie.com/definisi-perekonomian-indonesia.htm>

tersendiri, sehingga bagian-bagian yang tergabung mudah dibedakan.

- 2) Menurut Dumairy: Perekonomian merupakan suatu bentuk sistem yang berfungsi untuk mengatur serta menjalin kerjasama dalam bidang ekonomi, dilakukan melalui hubungan manusia dan kelembagaan. Dumairy menambahkan pendapatnya lagi bahwa perekonomian merupakan yang terjadi pada suatu tatanan kehidupan, tidak harus berdiri tunggal, melainkan harus berdasarkan falsafah, ideologi, serta tradisi masyarakat yang berkembang secara turun temurun disuatu tempat.
- 3) Menurut L. James Havery: perekonomian sebagai suatu sistem yang berguna untuk membuat rangkaian komponen antara satu dengan yang lainnya dalam prosedur logis dan rasional, guna mencapai tujuan tertentu yang telah disepakati bersama. Ia juga menambahkan bahwa kesatuan adalah hal yang mutlak terjadi dalam sistem perekonomian.
- 4) Menurut Jhon Mc. Manama: Perekonomian adalah sebuah konsep yang menggabungkan seluruh fungsi-fungsi kedalam satu kesatuan organik dengan tujuan mencapai hasil yang efektif dan efisien dari kegiatan yang dilakukan.
- 5) Menurut Edgar F. Huse dan James L. Bowditch: Perekonomian merupakan suatu sistem atau rangkaian yang saling terkait dan bergantung satu sama lainnya. Sehingga timbul hubungan timbal

balik dan pengaruh dari hubungan tersebut. Dalam arti kata satu bagian mempengaruhi bagian yang lain secara keseluruhan.

b. Tindak Pidana Korupsi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan korupsi adalah “penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan, dsb) untuk keuntungan oribadi atau orang lain”. Demikian pula dijelaskan dalam Lexicon Webster Dictionary menyebutkan bahwa “*corupted, putrid, infected or debated, dishonest or venal, influece by bribery, vitiated by errors or alternation as a text or a worb*”.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan bahwa Tindak Pidana Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Disamping itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak memberikan definisi khusus mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana korupsi. Tetapi bila merujuk ada ketentuan Pasal 1 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa yang dimaksud sebagai

tindak pidana korupsi adalah “Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Dalam definisi tersebut kata korupsi yang termuat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia maupun dalam Lexicon Webster Dictionary memang belumlah secara jelas menyebutkan definisi korupsi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971, akan tetapi kedua definisi tersebut menyebutkan bahwa setiap korupsi mengandung unsur ‘penyelewengan’ atau ketidakjujuran (dishonest).

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris atau yuridis sosiologis. Dalam pendekatan yuridis sosiologis, hukum sebagai law in action, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris.

Dengan demikian hukum tidak sekedar diberikan arti sebagai jalinan nilai-nilai, keputusan pejabat, jalinan kaidah dan norma, hukum positif

tertulis, tetapi juga dapat diberikan makna sebagai sistem ajaran tentang kenyataan, perilaku yang teratur dan ajeg, atau hukum dalam arti petugas.

Dengan pendekatan ini maka diharapkan polri dalam menangani kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sudah ada kesesuaian antara peraturan yang berlaku dengan kenyataan sosialnya. Atau dengan kata lain, kesesuaian antara *law in books* dengan *law in action* atau kesesuaian antara *das sollen* dengan *das sein*.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif analitis yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin. Deskripsi dimaksudkan adalah terhadap data primer dan juga data sekunder yang berhubungan dengan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Polri dalam menangani kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Selanjutnya dilakukan analisis terhadap hasil penelitian dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan teori yang relevan

3. Sumber Data Dan Jenis Data

Sumber data dari penelitian ini terbagi menjadi dua hal, yaitu meliputi data yang bersifat primer dan sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan atau diperoleh langsung di lapangan. Untuk penelitian ini data primer berupa data hasil dari wawancara dengan informan. Adapun yang dimaksud dengan

informan di sini adalah pejabat BPK, BPKP, Aparat Pengawas Intern Pemerintah dan Polri.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang diperlukan melalui studi pustaka antara lain mencakup dokumen-dokumen seperti buku hasil penelitian, yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya. Data sekunder tersebut meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer, yaitu yaitu bahan-bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan hukum pidana yang terdiri dari:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2006
- e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
- f) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008
- h) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 tahun 2016
- i) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.

2) Bahan Hukum Skunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, laporan penelitian terdahulu, dan sebagainya.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data Pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

1) Penelitian kepustakaan (library research) yaitu membaca, mengutip buku-buku atau referensi serta menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen dan informasi lain yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan tesis ini.

2) Penelitian lapangan dengan langkah-langkah :

a) Wawancara yaitu proses memperoleh keterangan untuk penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan/narasumber yaitu Pejabat BPKB dan Pejabat Polda Jateng yang ada hubungannya dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Dalam penelitian ini pedoman

wawancara tidak terstruktur, yaitu pedoman wawancara yang hanya memuat garis besar yang akan ditanyakan²⁹

- b) Dokumentasi, teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi dari bahan-bahan dokumen baik peraturan perundang-undangan, catatan-catatan, laporan-laporan maupun arsip-arsip lainnya.
- c) Prosedur Pengolahan Data Data yang telah dikumpulkan kemudian akan diolah dengan cara :
 - (1) Editing yaitu meneliti kembali kelengkapan data yang diperoleh, apabila masih belum lengkap maka diusahakan melengkapi kembali dengan melakukan koreksi ulang ke sumber data yang bersangkutan. Selain itu juga melakukan pemeriksaan bila ada kesalahan atau kekeliruan terhadap data yang diperoleh.
 - (2) Sistematisasi yaitu melakukan penyusunan dan penempatan data pada tiap pokok bahasan secara sistematis sehingga memudahkan pembahasan.
 - (3) Klasifikasi yaitu penggolongan atau pengelompokan data menurut pokok bahasan yang telah ditentukan.

5. Metode Analisis Data

Analisa data adalah pengolahan data yang diperoleh baik dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Terhadap data primer yang

²⁹ Suharsimi Arikunto, 1993, *Prosedur Penelitian dan Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 197

didapat dari lapangan terlebih dahulu diteliti kelengkapannya dan kejelasannya untuk diklasifikasi serta dilakukan penyusunan secara sistematis serta konsisten untuk memudahkan melakukan analisis. Data primer ini terlebih dahulu di korelasi untuk menyelesaikan data yang paling relevan dengan perumusan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data sekunder yang didapat dari kepustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil data penelitian pustaka maupun lapangan ini dilakukan pembahasan secara deskriptif analitis. Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti. Analitis artinya gambaran yang diperoleh tersebut dilakukan analisis dengan cermat sehingga dapat diketahui tentang tujuan dari penelitian ini sendiri yaitu membuktikan permasalahan sebagaimana telah dirumuskan dalam perumusan permasalahan tersebut.

Tahap selanjutnya adalah pengolahan data yaitu analisis yang dilakukan dengan metode kualitatif yaitu “metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi”.³⁰

³⁰ Sugiyono, 2012, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D, Alfabeta, Bandung, hlm. 9

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, artinya menguraikan data yang diolah secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif). Analisis kualitatif yang dilakukan bertitik tolak dari analisis empiris, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis normatif. Berdasarkan hasil analisis ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu cara berpikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan bersifat khusus.

G. Sistematika Penulisan

Untuk lebih memudahkan dalam penulisan tesis ini, maka disusun menurut urutan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, berisi tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka teori dan kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka, berisi negara hukum, penyalahgunaan wewenang , kerugian negara, tindak pidana korupsi dan korupsi menurut perspektif Hukum Islam

Bab III: Hasil Penelitian dan Pembahasan Masalah, berisi Peran Polri dalam menangani laporan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi setelah ditetapkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, kendala Polri dalam menangani laporan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi setelah ditetapkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi

Pemerintahan dan langkah-langkah yang diperlukan agar penanganan tindak pidana korupsi dapat efektif mencegah kerugian keuangan negara.

Bab IV : Penutup, terdiri dari Simpulan dan Saran