

## **PENYALAHGUNAAN WEWENANG JABATAN OLEH PEJABAT BUMN : PERSPEKTIF HUKUM PIDANA**

**Garuk Sujadmiko<sup>1</sup>, Aris Prio Agus Santoso<sup>2</sup>**

[ggksudjatmiko@gmail.com](mailto:ggksudjatmiko@gmail.com)<sup>1</sup>

**Universitas Duta Bangsa Surakarta**

### **ABSTRAK**

Pengelolaan BUMN tidak bisa dilepaskan dari peranan direksi. Direksi dapat dituntut di pengadilan karena disangka/didakwa telah melakukan tindakan yang merugikan keuangan negara akibat perbuatannya mengelola BUMN. Penyalahgunaan wewenang jabatan bisa jadi sudah sama tuanya dengan peradaban manusia. Pada umumnya penyalahgunaan wewenang jabatan adalah pemanfaatan kesempatan oleh seseorang atau sekelompok orang yang tengah menjabat dengan mengambil kesempatan karena jabatannya itu. Penyalahgunaan wewenang jabatan melanggar Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001, intinya...”jika seseorang atau kelompok mengambil keuntungan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama dua puluh tahun dan denda...” Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi (pengamatan) dan didukung studi kepustakaan. Hasil studi menunjukkan, bahwa pejabat administrasi negara dalam melakukan tugasnya di samping harus memiliki kemampuan teknis professional, juga harus memiliki moral (etika) yang tinggi. Jika kemampuan itu tidak dimiliki, maka dia dapat terkena hukuman pemecatan sebagai pejabat administratif dalam perspektif HAN (hukum administrasi negara) dan dapat dikenai sanksi pidana dalam perspektif hukum pidana.

**Kata Kunci:** Penyalahgunaan, Wewenang, Jabatan.

### **PENDAHULUAN**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, yaitu menyejahterakan rakyat Ketentuan tersebut dirinci lebih lanjut dalam Pasal 33 yang menjadi dasar pelaksanaan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa, termasuk BUMN.

Penyalahgunaan wewenang jabatan bisa jadi sudah sama tuanya dengan peradaban manusia. Pada umumnya penyalahgunaan wewenang jabatan adalah pemanfaatan kesempatan oleh seseorang atau sekelompok orang yang tengah menjabat dengan mengambil kesempatan karena jabatannya itu.

Penyalahgunaan wewenang jabatan melanggar Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001, intinya” jika seseorang atau kelompok mengambil keuntungan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi,

Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama dua puluh tahun dan denda”

### **METODOLOGI**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi (pengamatan) dan didukung studi kepustakaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil studi menunjukkan, bahwa pejabat administrasi negara dalam melakukan tugasnya di samping harus memiliki kemampuan teknis professional, juga harus memiliki moral (etika) yang tinggi. Jika kemampuan itu tidak dimiliki, maka dia dapat terkena hukuman pemecatan sebagai pejabat administratif dalam perspektif HAN (hukum administrasi negara) dan dapat dikenai sanksi pidana dalam perspektif hukum pidana.

Faktanya pada 17 November 2019 lalu, beredar berita Direktur Garuda Indonesia menyelundupkan onderdil motor mewah. Direktur Garuda Indonesia, I Gusti Ngurah Askhara atau Ari Askhara menyelundupkan onderdil motor gede (moge) Harley Davidson dan Brompton yang berakhir dengan pemecatannya sebagai Direktur Utama Garuda Indonesia itu. Penemuan barang mewah oleh petugas Bea dan Cukai di lambung pesawat Garuda dengan nomor penerbangan GA 9721 bertipe Airbus A330-900 Neo terjadi pada Minggu (17 November 2019) itu menambah panjangnya catatan tentang penyalahgunaan wewenang (a buse of power) oleh seorang pejabat negara, sekaligus membuktikan bahwa sebuah jabatan itu sangat rentan disimpangi. Dampak terhadap penyelundupan tersebut, menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, Negara dirugikan antara Rp 532 juta hingga Rp 1,5 milyar. Sebagai “komitmen” pemerintah mewujudkan good clean governance dan good government Dewan Komisaris PT Garuda Indonesia Persero Tbk. hari itu (9 Desember 2019) resmi memberhentikan empat direktur yang ditengarai terlibat kasus penyelundupan barang gelap tersebut. Keempatnya

Berdasarkan kasus di atas, terbukti sebuah jabatan yang memiliki kewenangan besar apalagi strategis, sangat rentan terjadi penyalahgunaan wewenang (a buse of power). Oleh karena itu, pernyataan sejarawan Inggris, John Emerich Edward Dalberg Acton atau lebih dikenal dengan Lord Acton (1833-1902) masih sangat relevan hingga saat ini. Pernyataannya kala itu berbunyi, “Power tends to corrupt. Absolute power corrupts absolutely” (“Kekuasaan itu cenderung korup. Kekuasaan absolut korup seratus persen.”).

Negara hukum Pancasila seperti di Indonesia, hukum sejatinya ditempatkan sebagai aturan main pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan, kenegaraan dan kemasyarakatan. Hal ini tujuannya agar tercipta kegiatan pemerintahan, kenegaraan dan kemasyarakatan yang bersih, adil, makmur, damai, dan sejahtera.

Kegiatan administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan pun dalam pelaksanaannya dipayungi oleh Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan /wewenang yang dimiliki terhadap kepentingan umum. Kenyataannya kasus penyalahgunaan wewenang para pejabat masih saja terjadi, hal ini sering membuat orang awam menjadi bingung dan bertanya-tanya terutama yang belum paham hukum administrasi Negara dan hukum pidana. Berdasarkan hal tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk mengkaji tentang apakah tindakan tersebut diperbolehkan oleh hukum; dan apakah dasar hukum tindakan tersebut.

Tulisan ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu meneliti kaidah hukum (peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, atau hukum tidak tertulis lainnya) dan asas-asas hukum. Penelitian hukum digunakan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Karena pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah true atau false. Sedangkan jawaban yang diharapkan dalam penelitian hukum adalah right, appropriate, inappropriate, atau wrong. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di

dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.

### **Pertanggung jawaban Pejabat dalam Pelaksanaan Fungsi Jabatan**

Pertanggungjawaban Pejabat dalam Pelaksanaan Fungsi Jabatan Menurut Philipus M. Hadjon, tanggung jawab pejabat dalam melaksanakan fungsinya dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan administrasi penggunaan wewenang maupun public service. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN).

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Mencermati delik pidana penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan yang dapat merugikan keuangan negara, Hernold Ferry Makawimbang menyatakan bahwa kata kunci yang harus dijawab adalah “apa kewenangan itu, dan bagaimana kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan itu”, sehingga dapat disalahgunakan dan dapat merugikan keuangan negara. Jika dilihat dari kata-kata tersebut mempunyai pengertian “kewenangan yang diperoleh karena jabatan” dan jabatan tersebut mempunyai akses terhadap keuangan negara. Kerugian negara menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 22 adalah kerugian negara/daerah yang meliputi unsur-unsur kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Menurut Agus Ngadino dan Iza Rumesten RS, dalam prakteknya, pengelola pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang melakukan tindakan melawan hukum dan mengakibatkan kerugian negara/daerah dapat dikenakan penggantian atas kerugian Negara dimaksud. Dalam bidang pemerintahan pihak yang dapat menjadi subyek penggantian kerugian negara/daerah adalah pihak yang mempunyai kewenangan terkait dengan pengelolaan keuangan negara meliputi Presiden, menteri keuangan, menteri/pimpinan lembaga, kepala daerah, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang mendapat kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan menurut ketentuan hukum administrasi, dimana menurut hukum administrasi dikenal tiga cara memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Selain itu, dalam hal kerugian negara, maka negara bertindak selaku pihak penggugat terhadap persero, perusahaan umum atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara dalam kedudukan selaku pihak penggugat. Menurut pendapat oleh Arifin P. Soeria Atmadja yang menegaskan bahwa status hukum Persero (BUMN) adalah murni badan hukum perdata, demikian pula hubungan usaha diatur menurut hukum perdata serta tidak memiliki fasilitas negara. Nomenklatur yang berlaku pada lembaga pemerintah sama sekali tidak berlaku pada Persero, termasuk di dalamnya status hukum pegawai Persero termasuk direksinya adalah pegawai swasta biasa. Hekinus Manao sebagaimana dikutip oleh Jamin Ginting menyatakan bahwa pemahaman keuangan negara dalam BUMN atau BUMD sering diidentikkan dengan aset pemerintah sehingga seluruh piutang maupun utang BUMN/BUMD adalah piutang maupun utang dari pemerintah, padahal pemahaman yang benar adalah kekayaan yang dipisahkan oleh pemerintah pada BUMN/BUMD adalah bagian dari kekayaan negara. Kekayaan negara tersebut adalah sebesar “modal yang disetor” atau “perubahannya” (net equity) Tata kelola dan tata tanggung jawab BUMN memiliki kapasitas hukum perdata dimana ketentuan yang mengaturnya adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat perdata. Negara dalam kedudukannya pada BUMN adalah sebagai subyek hukum perdata, yang tindakan

hukumnya semula dalam bentuk tugas dan kewenangan (taak en bevoegdheid) telah berubah menjadi hak dan kewajiban (bekwaamheid) sebagai akibat sebuah transaksi horisontal yang tunduk sepenuhnya pada rezim hukum perdata.

### **Konsep Menyalahgunakan Kewenangan**

Menyalahgunakan kewenangan merupakan istilah yang identik dengan ranah hukum pidana, khususnya dalam praktek peradilan pidana ketika berbicara tentang Tipikor yang berkaitan dengan jabatan publik atau jabatan pemerintahan. Hal ini tidak lain karena “menyalahgunakan kewenangan” merupakan salah satu unsur penting dalam Tipikor yang berkaitan dengan jabatan bahkan merupakan bestanddeel delict.

Menyalahgunakan kewenangan sebagai salah satu unsur dalam dalam terbentuknya delik Sadjijono, merupakan species delict dari unsur melawan hukum sebagai genus delict. Menyalahgunakan kewenangan dalam konteks ini akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan. Namun demikian, istilah “menyalahgunakan kewenangan” seperti halnya “penyalahgunaan wewenang” sebenarnya merupakan istilah yang lahir dalam rumpun Hukum Administrasi Negara, bahkan istilah tersebut merupakan salah satu asas dalam AUPB, yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan.

Unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam Tipikor dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor, yang selalu dikaitkan dengan jabatan yang dimiliki seseorang pejabat publik (menyalahgunakan kewenangan karena jabatan), yang rumusannya sebagai berikut: “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 rupiah.”

Subjek hukum dalam tindak pidana ini adalah setiap orang yang berarti orang perseorangan atau termasuk korporasi. Akan tetapi karena korporasi sebagai rechtsperson tidak mungkin memiliki jabatan atau kedudukan seperti natuurlijke person, maka Tipikor yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 tersebut hanya dapat dilakukan oleh orang perseorangan yaitu aparatur negara atau pejabat publik.

Kewenangan yang dimaksud dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor merupakan kewenangan dari Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Pemberantasan Tipikor, yang pengertiannya lebih luas dari pengertian kewenangan menurut konsep Hukum Tata Negara atau Hukum Tata Usaha Negara yang hanya terbatas pada ketentuan Pasal 1 angka 2 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e UU Pemberantasan Tipikor.

Secara yuridis, mengenai menyalahgunakan kewenangan karena jabatan, UU Pemberantasan Tipikor tidak memberikan definisi atau pengertian tersendiri. Istilah “menyalahgunakan kewenangan” justru ditemukan dalam UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang di antara berupa “asas tidak menyalahgunakan kewenangan”.

Jika dicermati, bentuk-bentuk atau jenis perbuatan yang dikategorikan sebagai tindakan menyalahgunakan kewenangan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”, maka bentuk-bentuk atau jenis perbuatan tersebut sama dengan bentuk dan jenis keputusan dan/atau tindakan yang dikategorikan sebagai larangan penyalahgunaan wewenang. Bahkan rincian dalam larangan penyalahgunaan wewenang lebih lengkap dan ada yang tidak tercakup dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”.

Namun yang pasti dalam penjelasan asas tersebut, unsur penyimpangan tujuan (asas

spesialitas) yang dalam Hukum Administrasi Negara selama ini selaludiidentikkan dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” juga dimasukkan dalam penjelasan asas “tidak menyalahgunakan kewenangan”. Larangan bagi Pejabat Administrasi Pemerintahan untuk “tidak menyalahgunakan kewenangan” dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan juga terdapat dalam Pasal 8 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan.

Namun, dalam undang-undang ini tidak diatur mengenai sanksi apabila terjadi pelanggaran atas ketentuan tersebut. Adami Chazawi mendefinisikan, “menyalahgunakan kewenangan” sebagai perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan. Perbuatan “menyalahgunakan kewenangan” hanya mungkin terjadi apabila terpenuhi dua syarat, yaitu: a) si pembuat yang menyalahgunakan kewenangan berdasarkan kedudukan atau Oleh karena itu, dalam kasus penyelundupan oleh Direktur Garuda sangat relevan. Badan Pemeriksa Keuangan, mengartikan “menyalahgunakan kewenangan” sebagai perbuatan yang dilakukan dengan cara bertentangan dengan tatalaksana 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. Sementara Indriyanto Seno Adji, menyatakan “menyalahgunakan kewenangan” dalam hukum pidana, khususnya dalam Tipikor tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya.

Oleh karena itu, dipergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya (Hukum Administrasi Negara) melalui pendekatan ektensif berdasarkan doktrin “De Autonomie van het Materiele Strafrecht” dari H.A.Demeersemen dengan menggunakan pengertian “penyalahgunaan wewenang” dalam Pasal 52 ayat (2)huruf b UU Peradilan TUN, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuanlain dari maksud diberikannya wewenang tersebut atau yang dikenal dengan “detournement de poivoir”. Pengertian-pengertian “menyalahgunakan kewenangan” yang disampaikan oleh para ahli hukum tersebut (khususnya ahli Hukum Pidana), termasuk pengertian yang disampaikan Badan Pemeriksa Keuangan, ketika dicermati ternyata tidak jauh berbeda dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” yang ada dalam konsep Hukum Pidana. Pengertian “menyalahgunakan kewenangan” ditekankan pada penyimpangan tujuan dari pemberian kewenangan tersebut (penyimpangan asas spesialitas), walaupun pada beberapa pengertian ditambahkan dengan unsur lain seperti penyalahgunaan prosedur dan perbuatan yang dilakukan tanpa wewenang/kewenangan. Tetapi unsur penyimpangan tujuan yang selama ini identik dengan pengertian “penyalahgunaan wewenang” dalam Hukum Administrasi Negara selalu disematkan terhadap pengertian “menyalahgunakan kewenangan”.

## **KESIMPULAN**

Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara, dimungkinkan terjadi karena memang ada peluang untuk melakukan itu. Dengan demikian, penting bagi pemerintah untuk menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (secara masif) serta menerapkan fit and profer test agar pengangkatan pejabat negara dapat lebih selektif lagi. Persoalan jauh lebih penting adalah mengetahuisosok (volgeist/karakter) calon pejabat dengan melihat track recordperjalanan karirnya, sehingga saat dia terpilihmenduduki jabatan tertentu,tidak ibarat membeli kucing dalam karung seperti yang selama ini sering terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno, *Kendala Administrative Penal Law Sebagai Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Makalah Seminar Nasional Penanganan Tindak Pidana Kehutanan dan Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Sasana Pradana Kejaksaan Agung R.I., 16 Juli 2007.
- Agustina, Shinta, dkk, *Penjelasan Hukum : Sifat Melawan Hukum Dalam Kasus Korupsi*, Jakarta: LeIP, 2016.
- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 2005.
- Atmasasmita, Romli, dalam makalah "Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara, diakses pada 08 maret 2024.
- Atmasasmita, Romli, *Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kritis atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Dihubungkan dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU RI 119 Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, diakses pada 08 maret 2024.
- BP2B, Kemendikbud, KKBI, *Daring*, [kbbi.web.id/wenang](http://kbbi.web.id/wenang), diakses tanggal 08 Maret 2024.
- Chazawi, Adami, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2005.
- Disiplin F. Mano. *Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi Wawasan Yuridika*, Volume 2 Nomor 1, Maret 2018.
- Faiz, Arfan Muhlizi, *Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi*, Artikel dalam *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 1 Nomor 1 Januari-April 2012.
- Hadjon, Philipus M., dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, Cetakan Kedua, 2012.
- Latif, Abdul, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.
- Marzuki, Laica, *Makalah dalam Seminar Ikatan Hakim Indonesia, "UU AP; menguatkan atau memperlemah Pemberantasan Korupsi?"* Jakarta, 26 Maret 2014.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- MD, Mahfud Moh. "Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri dan Martabat Bangsa", Makalah dalam *Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI)* di Universitas Tanjungpura Pontianak, 9 Januari 2010.