JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 11 November 2026, pp 9955-9971
E-ISSN 2829-7334
DOI: 10.58344/locus.v5i11.6426

Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi: Korelasi Antara Penyimpangan Administrasi dan Unsur Melawan Hukum

Boyke Lekipiouw*, Jantje Tjiptabudy, Julista Mustamu
Universitas Pattimura Ambon, Indonesia
Email : bomenborju@gmail.com* , jtjiptabudy@gmail.com,
julista.mustamu@lecturer.unpatti.ac.id

Keywords:
Abuse of Authority; Unlawful Act; Corruption Crime.

This is an open access article under the CC BY-SA license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Riviera Publishing

Abstract

In State Administrative Law (HAN), abuse of authority refers to the use of authority by an official that deviates from the purpose for which the authority was granted. This study aims to analyze the conceptual relationship between abuse of authority in Law Number 30 of 2014 concerning State Administration and the elements of unlawful acts in the Corruption Eradication Law, as well as to examine the parameters for the application of Article 2 and Article 3 of the PTPK Law to state officials. This study uses a normative juridical method with a statutory, conceptual, and case-based approach. The results show that abuse of authority is an administrative law concept adopted in Article 3 of the PTPK Law. Conceptually, abuse of authority is a species of unlawful act as a genus, so that every abuse of authority contains unlawful characteristics, but not every unlawful act is an abuse of authority. The jurisprudential analysis shows inconsistencies in the application of Article 2 and Article 3 of the PTPK Law because administrative law parameters have not been used as the main basis for assessing abuse of authority. Therefore, testing based on the State Administrative Law needs to be a conceptual basis before assessing criminal liability.

Kata Kunci:
Penyalahgunaan Wewenang; Perbuatan Melawan Hukum; Tindak Pidana Korupsi.

Abstrak

Dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), penyalahgunaan wewenang merujuk pada penggunaan kewenangan oleh pejabat yang menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut. Penelitian ini bertujuan menganalisis hubungan konseptual antara penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan unsur perbuatan melawan hukum dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta mengkaji parameter penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK terhadap pejabat negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan konsep hukum administrasi yang diadopsi ke dalam Pasal 3 UU PTPK. Secara konseptual, penyalahgunaan wewenang merupakan species dari perbuatan melawan hukum sebagai genus, sehingga setiap penyalahgunaan wewenang mengandung sifat melawan hukum, tetapi tidak setiap perbuatan melawan hukum merupakan penyalahgunaan wewenang. Analisis yurisprudensi memperlihatkan inkonsistensi penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK karena parameter hukum administrasi belum dijadikan dasar utama dalam menilai

penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, pengujian berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan perlu menjadi landasan konseptual sebelum dilakukan penilaian pertanggungjawaban pidana.

PENDAHULUAN

Dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), penyalahgunaan wewenang merujuk pada penggunaan kewenangan oleh pejabat yang menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut. Konsep ini secara historis berkembang dalam sistem hukum Prancis melalui doktrin *détournement de pouvoir*, yang digunakan oleh peradilan administrasi untuk menguji tindakan pemerintahan yang tidak sesuai dengan tujuan kewenangan. Dalam perkembangannya, doktrin tersebut kemudian dikenal sebagai bagian dari prinsip-prinsip umum hukum (*principes généraux du droit*) dan memiliki padanan dalam terminologi hukum berbahasa Inggris, yaitu *abuse of power* atau *misuse of power*. Suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang apabila pejabat dengan kewenangannya menyimpang dari tujuannya. Oleh karena itu, penyalahgunaan wewenang pada dasarnya mengandung unsur kesengajaan, karena penyimpangan terjadi melalui tindakan sadar dalam mengalihkan penggunaan kewenangan dari tujuan yang semestinya. Pengalihan tersebut dapat dilakukan untuk memenuhi kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok atau golongan tertentu (Atmosudirdjo, 2014; Hamzah, 2005a, 2005b; Indroharto, 2019; Winarno, 2009).

Dalam praktik penegakan hukum, konsep penyalahgunaan wewenang yang pada dasarnya berkembang dalam HAN tidak jarang dikonstruksikan sebagai persoalan hukum pidana. Hal tersebut terutama terlihat dalam penerapannya sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi (TPK) berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Ketentuan tersebut mengatur penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, pihak lain, atau korporasi, yang berpotensi mengakibatkan kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara. Dengan konstruksi demikian, penggunaan kewenangan yang menyimpang dapat berujung pada pertanggungjawaban pidana apabila perbuatan tersebut memenuhi unsur keuntungan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pidana serta memiliki keterkaitan dengan kerugian keuangan negara. Namun, persoalan normatif muncul karena UU PTPK sendiri tidak merumuskan pengertian maupun parameter penyalahgunaan wewenang secara eksplisit. Kekosongan batasan tersebut kemudian berimplikasi pada cara konsep penyalahgunaan wewenang dipahami dalam perkara korupsi, yang dalam praktiknya cenderung dibentuk melalui pendekatan dan penafsiran hukum pidana (Hadjon, 2010; Kelsen, 1995; Lamintang, 1984; Manan, 2004; Soekanto & Mamudji, 1985).

Perubahan penting dalam pengaturan penyalahgunaan wewenang terjadi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. UU tersebut secara tegas menempatkan penyalahgunaan wewenang sebagai bagian dari ranah hukum administrasi. Pasal 21 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menindak permohonan mengenai penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan. Ketentuan tersebut menunjukkan adanya perubahan paradigma dalam memandang penggunaan kewenangan, yaitu bahwa persoalan terkait penggunaan dan

penyimpangan wewenang pada prinsipnya merupakan bagian dari HAN yang memiliki mekanisme pengujian tersendiri sebelum suatu perbuatan dapat dipertimbangkan sebagai tindak pidana (Arma, 2019; Asmuni, n.d.; Indonesia, 2001; Minarno, 2007; *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, 2014).

Selain penyalahgunaan wewenang, unsur lain yang sering menjadi dasar dalam penanganan perkara TPK adalah unsur "perbuatan melawan hukum" sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK jo. UU No. 20 Tahun 2001. Pasal tersebut menegaskan orang yang dengan sengaja memperkaya diri pribadi atau kelompoknya dan merugikan negara, maka dikategorikan sebagai melawan hukum dan masuk sebagai tindak pidana. Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1), istilah "melawan hukum" pada awalnya mencakup pengertian secara formil maupun materiil. Namun, pemaknaan tersebut mengalami pembatasan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-4/2006 tanggal 25 Juli 2006. Mahkamah Konstitusi menegah (Agustina, 2016; RI, 2016).

Persoalan dalam penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK muncul dalam praktik penegakan hukum ketika unsur "melawan hukum" dan "menyalahgunakan wewenang" kerap dikaitkan secara langsung dengan adanya "kerugian negara" sebagai dasar untuk mendakwa pejabat yang melakukan TPK. Pemikiran tersebut lebih condong ke arah pidana, tanpa terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa setiap pejabat pemerintahan dalam kewenangannya terikat oleh ketentuan serta prinsip-prinsip hukum administrasi. Dalam praktiknya, dugaan kerugian keuangan negara bahkan tidak jarang dijadikan titik awal untuk menduga terjadinya tindak pidana tanpa terlebih dahulu mengidentifikasi bentuk pelanggaran hukum yang mendasarinya.

Menurut Indriyanto Seno Adji, dalam HAN, penggunaan kewenangan diskresioner (*discretionary power*) memiliki batas tertentu. Batas tersebut antara lain berkaitan dengan konsep *détournement de pouvoir* yaitu penyalahgunaan wewenang, serta *abus de droit* yaitu penggunaan hak atau kewenangan secara sewenang-wenang. Di sisi lain, hukum pidana memiliki ukuran tersendiri dalam menilai tindakan aparatur negara, antara lain melalui unsur *wederrechtelijkheid* (melawan hukum) dan penyalahgunaan kewenangan. Permasalahan muncul ketika suatu tindakan pejabat dapat dipandang sekaligus sebagai penyalahgunaan kewenangan dan perbuatan melawan hukum. Dalam kondisi demikian, timbul persoalan mengenai rezim hukum yang tepat untuk menilai tindakan tersebut, apakah melalui HAN atau hukum pidana, terutama dalam perkara TPK.

Persoalan mengenai penentuan yurisdiksi tersebut menunjukkan bahwa batas antara ranah hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai tindakan pejabat pemerintahan masih belum sepenuhnya jelas dalam praktik peradilan. Kondisi ini menyebabkan konsep "perbuatan melawan hukum" dan "penyalahgunaan wewenang" sering kali berada dalam wilayah yang tidak tegas atau *grey area*, terutama ketika keduanya dikaitkan dengan dugaan kerugian negara dalam TPK.

Manifestasi dari kondisi *grey area* tersebut dapat dilihat dalam praktik penyusunan dakwaan perkara TPK yang pada umumnya dirumuskan secara subsidaritas. Dakwaan primair biasanya didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) juncto Pasal 18 UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang PTPK juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, sedangkan dakwaan subsidair didasarkan pada Pasal 3 juncto Pasal 18 UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP.

Dalam konstruksi tersebut, unsur pokok pada dakwaan primair adalah perbuatan melawan hukum yang diposisikan sebagai *genus delict*, sedangkan pada dakwaan subsidair unsur pokoknya berupa penyalahgunaan wewenang sebagai *species delict*.

Menurut Nur Basuki Winarno, penggunaan Pasal 2 dan Pasal 3 secara bersamaan menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum memiliki hubungan yang erat. Penyalahgunaan wewenang pada dasarnya merupakan salah satu bentuk perbuatan melawan hukum. Dengan demikian, "perbuatan melawan hukum" memiliki cakupan yang lebih luas (*genus*), sedangkan "penyalahgunaan wewenang" merupakan salah satu bentuk khusus di dalamnya (*species*). Namun, hubungan tersebut tidak berarti bahwa terbuktinya perbuatan melawan hukum otomatis membuktikan adanya penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, jika penyalahgunaan wewenang telah terbukti, unsur perbuatan melawan hukum tidak perlu dibuktikan kembali karena sudah tercakup di dalamnya. Dengan kata lain, tidak terbuktinya penyalahgunaan wewenang juga tidak berarti bahwa perbuatan melawan hukum pasti tidak terbukti.

Konstruksi tersebut kemudian menimbulkan persoalan mengenai parameter yang seharusnya digunakan dalam mengadili pejabat negara atau aparatur pemerintahan dalam perkara tindak pidana korupsi. Persoalannya adalah apakah penilaian terhadap tindakan pejabat harus diletakkan terutama berdasarkan unsur "melawan hukum" atau berdasarkan unsur "penyalahgunaan wewenang". Untuk menjawab persoalan tersebut, sejumlah perkara dapat dijadikan bahan kajian guna melihat titik singgung sekaligus memperjelas penerapan kedua unsur tersebut dalam praktik peradilan TPK.

Pertama, Putusan No. 15/Pid.Sus/TP.Korupsi/2014/PN.Ptk melibatkan Ir. Eddy Purnomo, MT. sebagai terdakwa. Ia merupakan PNS yang menjabat sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan memiliki tugas dalam proses pengujian serta pembayaran di lingkungan Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. Jaksa mengajukan dakwaan secara subsidair, dengan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 sebagai dakwaan primair dan Pasal 3 sebagai dakwaan subsidair. Pada tingkat pertama, Majelis Hakim menilai bahwa unsur "setiap orang" belum dapat dinyatakan terpenuhi sebelum unsur-unsur lainnya dibuktikan. Karena terdakwa merupakan PNS yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab berdasarkan peraturan perundang-undangan serta bertindak sebagai PPK, Majelis Hakim menilai bahwa perbuatan terdakwa berkaitan langsung dengan kewenangan yang dimilikinya dalam jabatan tersebut. Khususnya, tindakan terdakwa dalam melaksanakan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 144/KPTS/M/2008 dipandang sebagai bentuk perbuatan melawan hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU PTPK. Dengan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim menilai bahwa Pasal 3 lebih tepat diterapkan terhadap perbuatan terdakwa karena berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki berdasarkan jabatannya. Oleh karena itu, dakwaan yang dinyatakan terbukti adalah dakwaan subsidair berdasarkan Pasal 3 UU PTPK. Pada tingkat banding melalui Putusan No. 14/Pid.Sus/2013/PT.PTK, Pengadilan Tinggi menilai bahwa unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi dalam dakwaan primair tidak terbukti karena tidak terdapat bukti yang cukup mengenai tujuan tersebut. Namun, Pengadilan Tinggi menyatakan bahwa penerapan Pasal 3 UU PTPK juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP oleh Pengadilan Negeri sudah tepat. Pertimbangan tersebut kemudian diperkuat oleh Mahkamah Agung (MA) melalui Putusan No. 1812 K/Pid.Sus/2013.

Kedua, Putusan No. 54/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Smg merupakan perkara yang melibatkan Sudjarwo bin Sardju, yang bekerja sebagai staf administrasi pada Dinas Pekerjaan Umum dan ESDM Kabupaten Jepara. Kasus ini berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang diduga tidak mengikuti ketentuan Keppres No. 80 Tahun 2003 dan mengarah pada pengadaan fiktif. Dalam perkara tersebut, terdakwa juga diketahui menerima cek untuk pencairan pembayaran pekerjaan pemeliharaan fisik. Atas perbuatannya, Penuntut Umum mengajukan dakwaan subsidair berdasarkan Pasal 2 ayat (1) sebagai dakwaan primair dan Pasal 3 UU PTPK sebagai dakwaan subsidair. Dalam pemeriksaannya, Majelis Hakim tidak menemukan terpenuhinya unsur dalam dakwaan primair sehingga pemeriksaan dilanjutkan terhadap dakwaan subsidair. Berdasarkan Pasal 3 UU PTPK, tindakan terdakwa dipandang sebagai penyalahgunaan wewenang karena dilakukan dengan cara yang bertentangan dengan kepentingan umum serta dapat memberikan keuntungan kepada pihak tertentu. Pertimbangan tersebut kemudian diterima oleh Pengadilan Tinggi Semarang melalui Putusan No. 42/PID.SUS-TPK/2014/PT.SMG. Namun, MA melalui Putusan No. 1017 K/Pid.Sus/2015 menilai bahwa *judex facti* telah keliru dalam menerapkan hukum. Menurut MA, pertimbangan yang menyatakan bahwa unsur "setiap orang" tidak termasuk dalam Pasal 2 ayat (1) dan tidak dapat dijadikan dasar dakwaan terhadap terdakwa merupakan penerapan hukum yang tidak tepat.

Ketiga, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus TPK/2025/PN Jkt.Pst terhadap Terdakwa Thomas Trikasih Lembong. Suatu kasus yang sangat disoroti dan memunculkan banya diskursus baik dalam kalangan akademisi, praktisi bahkan masyarakat umum. Dalam perkara ini Thomas Trikasih Lembong akhirnya dinyatakan terpidana atas dugaan kasus korupsi impor gula kristal mentah dengan penjara 4,6 tahun dan denda 750 juta rupiah yang dilaksanakan pada Jumat, 18 Juli 2025, di Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat. Majelis Hakim memvonis Thomas Trikasih Lembong yang dalam melakukan perbuatannya masih menjabat sebagai Menteri Perdagangan yang adalah pejabat negara, dengan menggunakan dakwaan primair yakni Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU. No. 1 Tahun 1999 jo. UU. No. 20 Tahun 2011 dengan menggunakan unsur "melawan hukum" alih-alih unsur "penyalahgunaan wewenang".

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis hubungan antara konsep penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan dan ketentuan dalam UU PTPK, khususnya dalam kaitannya dengan unsur perbuatan melawan hukum. Penelitian ini selanjutnya dituangkan dalam judul "Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi: Korelasi antara Penyimpangan Administrasi dan Unsur Melawan Hukum."

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Metode yuridis normatif diterapkan disini dengan menitikberatkan kajian pada bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber utama penelitian. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian yuridis normatif berfokus pada penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut kemudian dianalisis dengan teori-teori hukum yang relevan dan dikaitkan dengan kondisi atau perkembangan yang terjadi di masyarakat, khususnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Pendekatan dalam Penelitian

Studi kepustakaan diterapkan disini dengan mengandalkan berbagai sumber pustaka yang sesuai dengan topik penelitian. Untuk membahas permasalahan hukum, penelitian menggunakan tiga pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan dengan mempelajari aturan yang mengatur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Kedua, pendekatan konseptual dengan mengkaji teori dan konsep hukum yang berkaitan dengan masalah penelitian. Ketiga, pendekatan kasus dengan menganalisis putusan pengadilan yang berkaitan dengan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam perkara korupsi.

Bahan Hukum

Untuk mendukung analisis studi ini, sumber hukum yang dimanfaatkan dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer diperoleh dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum sekunder berfungsi melengkapi dan memberikan interpretasi terhadap bahan hukum primer, yang bersumber dari buku, artikel jurnal, skripsi, tesis, disertasi, hasil penelitian, rancangan undang-undang, serta karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian, baik yang disusun oleh akademisi maupun penulis lainnya.

Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam tahapan ini, semua bahan-bahan hukum dikumpulkan dan dikelompokkan sesuai dengan isu hukum yang dikaji, dan menentukan bahan hukum yang relevan untuk dianalisa dalam proses selanjutnya.

Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

Pada tahap ini, dilakukan analisis dan identifikasi secara kualitatif terhadap fakta-fakta hukum yang diangkat, yakni terkait dengan hubungan dan korelasi perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam perspektif HAN dan hukum pidana. Setelah itu, seluruh hasil analisis terhadap bahan hukum ditentukan agar dipakai untuk menunjang penelitian, kemudian dideskripsikan secara tersistematis sehingga menjadi lebih mudah dipahami.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi

Dalam perspektif HAN, penyalahgunaan wewenang umumnya dikaitkan dengan konsep *détournement de pouvoir* yang berkembang dalam sistem hukum Prancis. Secara historis, konsep tersebut sebagai instrumen yang digunakan oleh peradilan administrasi untuk menguji tindakan pemerintahan yang menyimpang dari tujuan kewenangan. Konsep tersebut kemudian menjadi bagian dari prinsip-prinsip umum hukum dalam perkembangan HAN.

Prajudi Atmosudirjo dalam kajiannya mengenai Hukum Administrasi Negara menekankan pentingnya membedakan antara kewenangan dan wewenang untuk memahami konsep tersebut secara tepat. Kewenangan merujuk pada kekuasaan yang mencakup suatu bidang pemerintahan atau urusan tertentu secara menyeluruh, sedangkan wewenang memiliki cakupan yang lebih khusus dan terbatas pada bagian tertentu dari bidang tersebut. Dengan demikian, wewenang dapat dipahami sebagai kekuasaan yang dimiliki seseorang atau badan pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum publik tertentu. Dalam hubungan tersebut, kewenangan mencakup sejumlah wewenang atau *rechtsbevoegdheden* yang menjadi dasar bagi pelaksanaan tindakan pemerintahan. Pelaksanaan wewenang terkait dengan asas spesialitas,

yaitu kewenangan diberikan untuk tujuan tertentu. Karena itu, penggunaan wewenang di luar tujuan yang telah ditetapkan dapat dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang.

Philipus M. Hadjon juga berpandangan bahwa penyalahgunaan wewenang dapat diketahui melalui adanya fakta bahwa kewenangan yang diberikan kepada pejabat tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut. Kondisi tersebut tidak semata-mata timbul akibat kekeliruan atau ketidaksengajaan, melainkan menunjukkan adanya tindakan sadar dari pejabat yang mengalihkan penggunaan kewenangannya dari tujuan yang semestinya. Penyimpangan terhadap tujuan tersebut dilakukan untuk memenuhi kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok.

Dalam perkembangan hukum administrasi pemerintahan, konsep penyalahgunaan wewenang yang sebelumnya dipahami secara umum kemudian dikembangkan ke dalam beberapa bentuk atau kategori yang lebih spesifik. Pembagian tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam mengenali dan menilai bentuk penyalahgunaan wewenang. Bentuknya terdiri atas: (a) melampaui wewenang, yaitu menggunakan kewenangan melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan; (b) mencampuradukkan wewenang, yaitu menggunakan kewenangan yang tidak sesuai dengan lingkup atau jenisnya; dan (c) bertindak sewenang-wenang, yaitu menggunakan kewenangan tanpa dasar, pertimbangan, atau memperhatikan batas hukum yang berlaku.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengaturan yang lebih jelas mengenai bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang. Terdapat tiga bentuk utama, yaitu melampaui wewenang, ketika pejabat bertindak di luar masa jabatan, wilayah kewenangan, atau ketentuan hukum; mencampuradukkan wewenang, ketika kewenangan digunakan di luar lingkup atau tujuan yang ditetapkan; dan bertindak sewenang-wenang, ketika tindakan dilakukan tanpa dasar kewenangan atau melanggar batas hukum, termasuk mengabaikan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketentuan ini memberikan batas yang lebih jelas bagi pejabat dalam menggunakan kewenangannya sekaligus mendukung pemerintahan yang berdasarkan prinsip legalitas dan melindungi kepentingan masyarakat.

Konsep Perbuatan Melawan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi

Pasal 2 ayat (1) UU PTPK jo. UU No. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi dan merugikan keuangan negara dapat dikenai pidana. Pada awalnya, penjelasan pasal tersebut memberikan makna "melawan hukum" secara luas, baik dalam arti formil maupun materiil. Artinya, suatu perbuatan tidak selalu harus secara tegas dilarang oleh peraturan tertulis untuk dianggap melawan hukum. Perbuatan yang tidak diatur secara khusus tetap dapat dinilai melawan hukum apabila bertentangan dengan rasa keadilan, kepatutan, atau norma yang berlaku di masyarakat.

Andi Hamzah menjelaskan bahwa istilah "melawan hukum" merupakan terjemahan dari istilah *wederrechtelijk* dalam bahasa Belanda. Dalam perkembangan doktrin dan yurisprudensi hukum Belanda, istilah tersebut memiliki sejumlah pemaknaan. Putusan *Hoge Raad* tanggal 28 Juni 1911 yang berkaitan dengan Artikel 326 *Netherlands Wetboek van Strafrecht* antara lain menggunakan pemahaman bahwa pelaku tidak memiliki hak atas keuntungan yang diperolehnya. Dengan demikian, *wederrechtelijk* dapat dimaknai sebagai tindakan yang dilakukan tanpa izin (*zonder verlof*), tanpa hak (*zonder eigenrecht*), atau

bertentangan dengan hukum. Istilah tersebut juga dapat menunjuk pada tindakan yang dilakukan dengan cara melanggar hukum atau dilakukan secara tidak sah.

Pandangan lain dikemukakan oleh Noyon yang memahami *wederrechtelijk* sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum objektif. Pemahaman tersebut dinilai sesuai baik dari aspek kebahasaan maupun sistematika hukum. Istilah *wederrechtelijk* mengandung gagasan mengenai adanya suatu pertentangan atau benturan (*botsing*), baik karena suatu tindakan tidak memperoleh legitimasi atau dasar dari hukum maupun karena secara langsung melanggar hukum. Hukum yang menjadi acuannya juga tidak hanya berupa aturan tertulis, tetapi mencakup norma hukum yang tidak tertulis.

Melalui Putusan MK No. 003/PUU-4/2006 tanggal 25 Juli 2006, pemaknaan unsur perbuatan melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK jo. UU No. 20 Tahun 2001 mengalami penegasan. MK menyatakan bahwa suatu perbuatan dikategorikan sebagai melawan hukum apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (*wettelijk strafbepaling*). Atas dasar itu, penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 yang memperluas makna melawan hukum hingga mencakup hukum materiil dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, unsur melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) dipahami dalam arti formil.

Ridwan HR memandang bahwa pendirian Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki dasar yang kuat. Pertama, putusan tersebut sejalan dengan asas legalitas dalam hukum pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, yang mengharuskan suatu tindak pidana memiliki dasar hukum yang jelas. Kedua, aturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menetapkan bahwa ketentuan pidana harus dimuat dalam undang-undang atau peraturan daerah. Dengan demikian, pengenaan sanksi pidana harus bersumber dari norma hukum tertulis yang dibentuk melalui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, terdapat pertimbangan filosofis yang berkaitan dengan karakter sanksi pidana. Hans Kelsen memandang sanksi pidana sebagai salah satu bentuk tindakan pemaksaan yang dapat berimplikasi pada pencabutan hak seseorang, termasuk hak atas kehidupan, kesehatan, kebebasan, maupun harta kekayaan. Sejalan dengan itu, Bagir Manan menjelaskan bahwa paksaan merupakan bentuk sanksi yang dapat berupa perampasan atau pengurangan secara paksa terhadap sesuatu yang menjadi hak atau milik seseorang, seperti kebebasan dan harta benda. Karena sanksi pidana bersinggungan langsung dengan hak dasar dan hak asasi warga negara, penerapannya harus didasarkan pada norma yang memperoleh legitimasi melalui proses pembentukan undang-undang atau peraturan daerah oleh lembaga yang mewakili kepentingan rakyat.

Keempat, putusan MK tersebut dipandang dapat memperkuat kepastian hukum. Konsep melawan hukum materiil yang menggunakan hukum tidak tertulis dengan ukuran seperti kepatutan, kehati-hatian, dan kecermatan berpotensi menimbulkan ketidakpastian karena parameter tersebut bersifat relatif dan dapat ditafsirkan secara berbeda. Perbedaan standar tersebut bahkan memungkinkan suatu perbuatan dipandang sebagai perbuatan melawan hukum di suatu wilayah, tetapi tidak memperoleh penilaian yang sama di wilayah lainnya.

Namun demikian, tujuan untuk menciptakan kepastian hukum melalui Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam praktik justru memunculkan persoalan baru mengenai batas dan makna sifat melawan hukum. Perubahan tersebut dinilai menyebabkan berkurangnya

pedoman normatif yang dapat digunakan secara seragam, khususnya oleh hakim dalam menerapkan ketentuan hukum pidana korupsi. Setelah putusan tersebut, berkembang perbedaan penafsiran mengenai kedudukan sifat melawan hukum materiil dalam perkara korupsi. Kondisi ini kemudian melahirkan praktik yang bersifat dualistis, yaitu sebagian hakim masih menggunakan konsep melawan hukum materiil dalam fungsi negatif, sedangkan sebagian lainnya menerapkannya dalam fungsi positif.

Penyalahgunaan Wewenang sebagai Unsur Delik dalam Pasal 3 UU PTPK

Nur Basuki Minarno menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam TPK diatur dalam Pasal 3 UU PTPK. Ketentuan ini mencakup unsur perbuatan dan akibat. Dari sisi perbuatan, pelaku menggunakan kewenangan yang dimilikinya secara tidak semestinya. Sementara itu, dari sisi akibat, perbuatan tersebut dapat menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara. Artinya, kerugian negara tidak harus sudah terjadi secara nyata, tetapi adanya potensi kerugian sudah dapat menjadi bagian dari akibat yang diperhitungkan. Pasal 3 menghubungkan tujuan pelaku, cara yang digunakan dalam menjalankan perbuatan, serta konsekuensi yang berpotensi ditimbulkan terhadap keuangan atau perekonomian negara.

Mengenai makna "menyalahgunakan kewenangan", Indriyanto Seno Adji menjelaskan bahwa istilah tersebut dalam hukum pidana korupsi belum memiliki definisi yang jelas dalam undang-undang. Hal yang sama disampaikan Adami Chazawi, bahwa peraturan perundang-undangan tidak memberikan penjelasan khusus mengenai arti penyalahgunaan kewenangan.. Dengan kata lain, terdapat kekosongan atau keadaan diam dari undang-undang (*silentio of de wet*) dalam memberikan definisi yang secara khusus menjelaskan konsep tersebut.

Secara historis, konsep penyalahgunaan wewenang dalam kerangka PTPK telah mengalami perkembangan melalui berbagai instrumen hukum. Pengaturannya dapat ditelusuri sejak Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957, kemudian Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/Peperpu/013/1958, Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan PTPK, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang PTPK, hingga UU PTPK yang berlaku saat ini. Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa konsep penyalahgunaan wewenang telah menjadi bagian dari konstruksi hukum pemberantasan korupsi, meskipun batas konseptualnya dalam perspektif hukum pidana tetap memerlukan penafsiran melalui doktrin dan praktik peradilan.

Pembentuk undang-undang tidak menjelaskan secara rinci unsur atau kriteria utama (*bestanddelen delicts*) dari penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK. Namun, konsep tersebut tetap berkaitan dengan pengertian dalam HAN. Hal ini dapat dijelaskan melalui doktrin *De Autonomie van het Materiële Strafrecht* dari H.A. Demeersemen, yang menyatakan bahwa hukum pidana pada dasarnya memiliki kewenangan sendiri dalam menentukan makna suatu konsep. Akan tetapi, jika hukum pidana tidak memberikan definisi khusus, pengertian dari cabang hukum lain dapat dijadikan rujukan. Karena itu, ketika UU PTPK tidak menjelaskan secara khusus arti "penyalahgunaan wewenang", pengertiannya dapat merujuk pada konsep yang berkembang dalam HAN.

Pembuktian unsur penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK tidak terlepas dari perbedaan antara *bestanddeel delict* dan *element delict*. Van Bemmelen menjelaskan bahwa *bestanddelen* adalah unsur yang secara jelas tercantum dalam rumusan tindak pidana, sedangkan *elementen* merupakan unsur yang melekat dalam suatu delik meskipun tidak selalu

disebutkan secara langsung. Hazewinkel-Suringa juga menggunakan istilah *samenstellende elementen* untuk *bestanddelen* dan *kenmerk* untuk *element*.

Dalam Pasal 3 UU PTPK, Indriyanto Seno Adji menempatkan "menyalahgunakan kewenangan" sebagai *bestanddeel delict*, sedangkan frasa "dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi" dianggap sebagai *element delict*. Artinya, penyalahgunaan wewenang merupakan unsur utama yang menentukan ada atau tidaknya tindak pidana. Jika unsur tersebut tidak terbukti, pembuktian terhadap unsur lainnya menjadi tidak relevan.

Pandangan berbeda disampaikan Andi Hamzah. Menurutnya, baik penyalahgunaan kewenangan maupun tujuan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi sama-sama merupakan *bestanddeel delict* karena keduanya tercantum secara langsung dalam Pasal 3. Sementara itu, menurut Schaffmeister, kedua unsur tersebut dapat dipandang sebagai bentuk "melawan hukum secara khusus". Adapun unsur *wederrechtelijk* atau "melawan hukum" tidak disebutkan secara langsung dalam Pasal 3 sehingga termasuk "melawan hukum secara umum". Karena itu, jaksa tidak harus mencantumkan dan membuktikannya sebagai unsur tersendiri dalam dakwaan.

Perbedaan pandangan tersebut juga memengaruhi konsekuensi putusan pengadilan. Jika sifat melawan hukum dalam perbuatan sebagaimana dimaksud Pasal 3 tidak terbukti, putusannya dapat berupa lepas dari segala tuntutan hukum. Hal ini berbeda dengan Pasal 2 UU PTPK, yang secara tegas mencantumkan unsur "melawan hukum" dalam rumusan deliknya. Jika unsur tersebut tidak terbukti, terdakwa dapat diputus bebas (*vrijspraak*).

Korelasi Konseptual antara Penyalahgunaan Wewenang dan Perbuatan Melawan Hukum

Secara teoritis, konsep penyalahgunaan wewenang didasarkan pada prinsip bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan melalui peraturan perundang-undangan memiliki tujuan dan batas penggunaan tertentu. Prajudi Atmosudirdjo menjelaskan bahwa kewenangan (*authority*) merupakan keseluruhan dari sejumlah wewenang (*competence*) yang masing-masing mempunyai lingkup tertentu. Di dalam setiap wewenang terdapat hak, kewajiban, tugas, dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan maksud pemberiannya. Karena itu, penggunaan kewenangan harus mengikuti asas spesialitas (*specialiteitsbeginsel*). Jika kewenangan digunakan untuk tujuan lain, tindakan tersebut dapat disebut sebagai penyalahgunaan wewenang.

Pendapat ini selaras dengan Philipus M. Hadjon yang menegaskan bahwa penyalahgunaan wewenang bukan hanya kesalahan administratif karena kelalaian. Hal tersebut terjadi ketika pejabat dengan sengaja memanfaatkan kewenangannya secara menyimpang dari ketentuan hukum. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang tidak hanya dilihat dari ada atau tidaknya kerugian negara, tetapi terutama dari adanya penyimpangan terhadap tujuan penggunaan kewenangan.

Sementara itu, dalam perspektif hukum pidana, konsep perbuatan melawan hukum mempunyai cakupan tersendiri. *Wederrechtelijkheid* pada prinsipnya menunjukkan adanya tindakan melanggar hukum dan dapat dikenai sanksi pidana sesuai undang-undang. Andi Hamzah menjelaskan bahwa istilah *wederrechtelijk* dapat dimaknai sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum, dilakukan tanpa hak, atau dilaksanakan dengan cara yang tidak sah.

Dalam perkara korupsi di Indonesia, pengertian tersebut kemudian dibatasi melalui Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006. MK menegaskan bahwa unsur "melawan hukum" dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK harus dipahami dalam arti formil, yaitu adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Akibatnya, penjelasan Pasal 2 ayat (1) yang memperluas makna melawan hukum hingga mencakup hukum materiil tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, penerapan unsur tersebut lebih menekankan asas legalitas dan kepastian hukum dalam penanganan perkara korupsi.

Jika ditelaah secara berdampingan, penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum memiliki keterkaitan yang erat. Hubungan ini dapat dilihat melalui konsep *genus* dan *species*. Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk perbuatan yang bertentangan dengan hukum, baik dalam perspektif HAN maupun hukum pidana. Dalam konteks tindak pidana, "perbuatan melawan hukum" menempati posisi sebagai konsep yang lebih umum (*genus delict*), sedangkan "penyalahgunaan wewenang" merupakan bentuk yang lebih khusus (*species delict*). Perbuatan melawan hukum mencakup berbagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan hukum, sementara penyalahgunaan wewenang memiliki ruang lingkup yang lebih terbatas karena berkaitan secara khusus dengan penggunaan kewenangan publik oleh pejabat yang menyimpang dari tujuan pemberiannya.

Berdasarkan konstruksi tersebut, penyalahgunaan wewenang pada prinsipnya mengandung karakter melawan hukum karena penggunaan kewenangan yang menyimpang bertentangan dengan dasar legalitas dan asas spesialitas yang menjadi landasan pemberian kewenangan. Ketika pejabat pemerintahan menggunakan kewenangan tidak sesuai dengan tujuan hukum, tindakan tersebut dapat dipandang sebagai penyimpangan dalam perspektif hukum administrasi. Namun, hubungan tersebut tidak berlaku secara sebaliknya. Tidak setiap perbuatan melawan hukum merupakan penyalahgunaan wewenang karena perbuatan melawan hukum dapat dilakukan oleh setiap subjek hukum, termasuk pihak yang tidak memiliki kewenangan publik. Sebaliknya, penyalahgunaan wewenang mensyaratkan adanya subjek yang memperoleh kewenangan pemerintahan melalui atribusi, delegasi, atau mandat.

Hubungan tersebut juga terlihat dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang membagi penyalahgunaan wewenang menjadi tiga bentuk, yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Ketiga bentuk ini menjadi dasar untuk menilai apakah penggunaan kewenangan telah menyimpang dari batas dan tujuan yang ditentukan. Sementara itu, dalam hukum pidana, penilaiannya lebih berfokus pada terpenuhi atau tidaknya unsur tindak pidana sesuai undang-undang.

Dalam perkara TPK, persoalan hubungan kedua konsep tersebut menjadi lebih kompleks karena Pasal 3 UU PTPK secara eksplisit mencantumkan perbuatan "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan". Rumusan tersebut memperlihatkan bahwa konsep penyalahgunaan wewenang yang dikenal dalam HAN juga digunakan dalam konstruksi TPK. Meskipun demikian, penerapan istilah penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dari konsep dan parameter hukum administrasi. Penentuan ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang pada dasarnya memerlukan pengujian terhadap batas kewenangan pejabat, termasuk apakah kewenangan tersebut telah dilampaui, dicampuradukkan, atau digunakan secara sewenang-wenang sebagaimana ditentukan dalam HAN.

Dengan demikian, hubungan antara penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum dapat dipahami sebagai hubungan yang saling melengkapi tetapi tidak identik. Penyalahgunaan wewenang merupakan bentuk khusus dari penyimpangan hukum dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan, sedangkan perbuatan melawan hukum memiliki cakupan yang lebih luas. Adanya penyalahgunaan wewenang menunjukkan adanya penyimpangan terhadap tujuan pemberian kewenangan, tetapi kondisi tersebut belum otomatis berarti terjadi TPK. Agar dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan UU PTPK, perbuatan tersebut tetap harus memenuhi seluruh unsur delik yang ditentukan dalam ketentuan pidana yang diterapkan, termasuk unsur subjektif berupa tujuan memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, orang lain, atau korporasi serta unsur lain yang dipersyaratkan oleh ketentuan yang bersangkutan.

Hubungan kedua konsep tersebut menurut penulis menunjukkan bahwa HAN dan Hukum Pidana tidak berada dalam posisi yang saling menggantikan, melainkan saling melengkapi. Hukum Administrasi Negara berfungsi menguji legalitas penggunaan kewenangan berdasarkan asas legalitas, asas spesialitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sedangkan hukum pidana diterapkan ketika perbuatan tersebut telah memenuhi unsur tindak pidana. Dengan demikian, dalam perkara korupsi yang melibatkan penyelenggara negara, pengujian terhadap adanya penyalahgunaan wewenang menurut hukum administrasi seharusnya menjadi dasar sebelum dilakukan penilaian mengenai pertanggungjawaban pidana. Pendekatan demikian tidak hanya menciptakan kepastian hukum, tetapi juga mencegah terjadinya kriminalisasi terhadap kebijakan atau diskresi pemerintahan yang pada hakikatnya masih berada dalam koridor hukum administrasi.

Analisis Yurisprudensi

Perkara-perkara yang dapat dijadikan bahan kajian dalam menilai titik singgung sekaligus penegasan penerapan unsur "melawan hukum" dan unsur "penyalahgunaan wewenang" dapat dibaca sebagai berikut:

Pertama, perkara dalam Putusan Nomor 15/Pid.Sus/TP.Korupsi/2014/PN.Ptk melibatkan Ir. Eddy Purnomo, MT., seorang PNS yang menjabat sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sekaligus memiliki tugas dalam proses pengujian dan pembayaran di lingkungan Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. Jaksa mengajukan dakwaan secara subsidair, dengan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 sebagai dakwaan primair dan Pasal 3 sebagai dakwaan subsidair.

Pada pemeriksaan tingkat pertama, Majelis Hakim belum menyatakan unsur "setiap orang" terpenuhi dan menilai pertanggungjawaban pidana terdakwa baru dapat ditentukan setelah unsur-unsur lainnya dibuktikan. Kedudukan terdakwa sebagai PNS pada Balai Wilayah Sungai Kalimantan I dan posisinya sebagai PPK menjadi bagian penting dalam pertimbangan hakim. Menurut Majelis Hakim, tindakan terdakwa dalam menjalankan kewenangannya sebagai PPK, termasuk dalam pelaksanaan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 144/KPTS/M/2008, lebih tepat dipandang dalam kerangka penyalahgunaan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU PTPK. Atas dasar itu, dakwaan subsidair dinyatakan terbukti.

Pertimbangan tersebut kemudian dikaji kembali pada tingkat banding melalui Putusan Nomor 14/Pid.Sus/2013/PT.PTK. Pengadilan Tinggi berpandangan bahwa status terdakwa sebagai PNS tidak dapat dijadikan alasan untuk menganggap unsur "secara melawan hukum"

dalam Pasal 2 ayat (1) tidak berlaku. Menurut Majelis Hakim tingkat banding, unsur tersebut dapat dikenakan kepada siapa pun, baik PNS maupun orang perseorangan. Dengan demikian, Pengadilan Tinggi menilai terdapat kekeliruan dalam penerapan hukum pembuktian oleh Pengadilan Negeri.

Pengadilan Tinggi juga menilai bahwa tindakan terdakwa sebagai PPK yang menyetujui dan menandatangani pembayaran secara bertahap (*termin*) meskipun tidak sesuai dengan kondisi pekerjaan sebenarnya, hingga menyebabkan kelebihan pembayaran, merupakan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Tindakan tersebut dinilai tidak sesuai dengan Pasal 12 ayat (2) Keppres No. 72 Tahun 2004 tentang perubahan atas Keppres No. 42 Tahun 2002 mengenai Pedoman Pelaksanaan APBN.

Namun, terhadap dakwaan primair, Pengadilan Tinggi menyatakan bahwa tidak terdapat bukti yang cukup untuk menunjukkan adanya tujuan terdakwa memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Karena unsur tersebut tidak terbukti, dakwaan primair tidak dapat diterapkan. Sebaliknya, Pengadilan Tinggi menilai pertimbangan Pengadilan Negeri mengenai penerapan Pasal 3 UU PTPK juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP sudah tepat dan kemudian mengambil alih pertimbangan tersebut. Putusan tersebut selanjutnya diperkuat oleh MA melalui Putusan Nomor 1812 K/Pid.Sus/2013.

Kedua, Putusan Nomor 54/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Smg dengan terdakwa Sudjarwo bin Sardju. Terdakwa bekerja sebagai staf administrasi pada Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Kabupaten Jepara. Dalam perkara ini, Jaksa mengajukan dakwaan secara subsidair berdasarkan Pasal 2 ayat (1) sebagai dakwaan primair dan Pasal 3 UU PTPK sebagai dakwaan subsidair. Perkara tersebut berkaitan dengan proses pemilihan penyedia barang dan jasa yang diduga tidak pernah dilakukan sesuai prosedur. Kondisi tersebut dinilai bertentangan dengan Keppres No. 80 Tahun 2003 dan mengarah pada dugaan pengadaan fiktif. Terdakwa juga diketahui terlibat dalam penerimaan cek untuk pencairan pembayaran pekerjaan pemeliharaan fisik.

Pada tingkat pertama, Pengadilan Negeri Semarang berpendapat bahwa Pasal 2 ayat (1) UU PTPK tidak dapat diterapkan kepada terdakwa karena statusnya sebagai pegawai negeri. Menurut Majelis Hakim, posisi terdakwa sebagai PNS dengan jabatan staf umum pada pekerjaan pemeliharaan jalan Tahun Anggaran 2009–2010 membuatnya tidak termasuk dalam pengertian "setiap orang" atau perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1). Karena unsur tersebut dianggap tidak terpenuhi, dakwaan primair tidak dapat diterapkan sehingga pemeriksaan dilanjutkan pada dakwaan subsidair berdasarkan Pasal 3 UU PTPK.

Dalam dakwaan subsidair, Majelis Hakim menilai tindakan terdakwa sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang. Perbuatan tersebut dianggap berkaitan dengan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau yang dapat memberikan keuntungan kepada diri sendiri, kelompok, maupun pihak tertentu. Pertimbangan ini kemudian dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Semarang melalui Putusan Nomor 42/PID.SUS-TPK/2014/PT.SMG.

Pandangan tersebut kemudian dikoreksi oleh MA melalui Putusan Nomor 1017 K/Pid.Sus/2015. MA menilai bahwa *judex facti* telah keliru dalam menerapkan hukum. Menurut MA, unsur "setiap orang" dalam Pasal 2 ayat (1) berlaku bagi setiap orang yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, tanpa melihat status, jabatan, atau kedudukannya. Dengan demikian, Pasal 2 ayat (1) dapat diterapkan kepada PNS, penyelenggara negara, maupun pihak swasta.

MA juga menilai bahwa perbuatan terdakwa memiliki sifat melawan hukum karena bertentangan dengan kewajiban yang melekat pada dirinya. Terdakwa dianggap tidak memiliki hak untuk menerima atau mencairkan dana proyek dengan cara yang tidak sesuai dengan ketentuan. Perbuatan tersebut seharusnya tidak dilakukan dan setidaknya dapat diketahui sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum. Penilaian ini didasarkan pada beberapa ketentuan, antara lain Permendagri No. 59 Tahun 2007, Perpres No. 54 Tahun 2010 sebagaimana diubah dengan Perpres No. 70 Tahun 2012, serta UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Perkara ini memperlihatkan adanya perbedaan pandangan antara pengadilan tingkat pertama dan MA dalam memahami unsur "setiap orang" dan penerapan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK terhadap pegawai negeri. Perbedaan tersebut juga menunjukkan bahwa pemahaman mengenai status pelaku, perbuatan melawan hukum, dan penyalahgunaan wewenang dapat menghasilkan penilaian hukum yang berbeda dalam perkara tindak pidana korupsi.

Ketiga, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus TPK/2025/PN Jkt.Pst terhadap Terdakwa Thomas Trikasih Lembong. Suatu kasus yang sangat disoroti dan memunculkan banya diskursus baik dalam kalangan akademisi, praktisi bahkan masyarakat umum. Dalam perkara ini Thomas Trikasih Lembong akhirnya dinyatakan terpidana atas dugaan kasus korupsi impor gula kristal mentah dengan penjara 4,6 tahun dan denda 750 juta rupiah yang dilaksanakan pada Jumat, 18 Juli 2025, di Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat. Majelis Hakim memvonis Thomas Trikasih Lembong yang dalam melakukan perbuatannya masih menjabat sebagai Menteri Perdagangan yang adalah pejabat negara, dengan menggunakan dakwaan primair yakni Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU. No. 1 Tahun 1999 jo. UU. No. 20 Tahun 2011 dengan menggunakan unsur "melawan hukum" alih-alih unsur "penyalahgunaan wewenang".

Ketiga putusan tersebut menurut penulis menunjukkan belum adanya pola penerapan yang konsisten mengenai hubungan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK.

Pertama, terdapat perbedaan pandangan mengenai ruang lingkup subjek hukum Pasal 2. Pengadilan Negeri Pontianak dan Pengadilan Negeri Semarang cenderung membatasi penerapan Pasal 2 terhadap pejabat publik karena menganggap penyimpangan pejabat lebih tepat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, MA menegaskan bahwa frasa "setiap orang" bersifat universal sehingga pejabat negara tetap dapat didakwa menggunakan Pasal 2.

Kedua, terdapat inkonsistensi dalam memahami hubungan konseptual antara penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum. Sebagian putusan memandang penyalahgunaan wewenang sebagai bentuk khusus dari perbuatan melawan hukum sehingga lebih tepat diterapkan Pasal 3 terhadap pejabat negara. Sebaliknya, sebagian putusan lain memperlakukan kedua konsep tersebut seolah-olah dapat dipertukarkan tanpa membedakan karakteristik masing-masing. Padahal secara teoritis kedua konsep tersebut memiliki hubungan genus–species. Perbuatan melawan hukum merupakan konsep yang lebih luas karena mencakup seluruh tindakan yang bertentangan dengan hukum Artinya, tindakan penyalahgunaan wewenang pada dasarnya memiliki karakter melawan hukum, tetapi suatu perbuatan melawan hukum tidak dengan sendirinya dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang. Kualifikasi terakhir hanya relevan apabila tindakan tersebut

berkaitan dengan penggunaan kewenangan publik yang dimiliki oleh pejabat yang bersangkutan.

Ketiga, ketiga putusan tersebut juga menunjukkan bahwa UU No.. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum sepenuhnya ditempatkan sebagai instrumen utama dalam menguji ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang. Padahal, Pasal 17 dan Pasal 18 telah menyediakan parameter normatif dengan membedakan penyalahgunaan wewenang ke dalam bentuk melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Parameter administratif tersebut penting digunakan untuk menentukan karakter suatu tindakan pejabat sebelum tindakan tersebut dikonstruksikan sebagai TPK.

Keempat, perkembangan yurisprudensi memperlihatkan kecenderungan masih kuatnya pendekatan criminal justice approach dibandingkan administrative law approach. Akibatnya, setiap kebijakan yang menimbulkan kerugian keuangan negara sering kali langsung ditempatkan sebagai persoalan pidana tanpa terlebih dahulu menguji legalitas penggunaan kewenangan menurut rezim hukum administrasi. Pendekatan demikian berpotensi mengaburkan batas antara maladministrasi, penyalahgunaan wewenang, dan TPK.

Dengan demikian, ketiga putusan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukanlah apakah Pasal 2 atau Pasal 3 yang harus diterapkan, melainkan bagaimana memahami hubungan sistemik antara HAN dan Hukum Pidana. Pasal 2 dan Pasal 3 seharusnya dipandang sebagai norma yang saling melengkapi. Pasal 2 ditujukan untuk menjangkau setiap perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara, sedangkan Pasal 3 merupakan pengaturan yang lebih spesifik terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara. Oleh karena itu, dalam perkara yang melibatkan penggunaan kewenangan jabatan, pengujian terhadap penyalahgunaan wewenang berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan semestinya menjadi prasyarat konseptual sebelum dilakukan penilaian mengenai terpenuhinya unsur TPK.

Analisis terhadap ketiga putusan tersebut pada akhirnya memperlihatkan adanya kebutuhan untuk memperjelas batas dan hubungan antara penyimpangan administrasi, penyalahgunaan wewenang, dan TPK. Ketidakseragaman dalam menafsirkan subjek hukum Pasal 2, hubungan antara unsur melawan hukum dengan penyalahgunaan wewenang, serta kedudukan UU Administrasi Pemerintahan dalam proses penilaian menunjukkan belum optimalnya harmonisasi antara hukum administrasi dan hukum pidana. Oleh sebab itu, perkara korupsi yang berawal dari penggunaan kewenangan jabatan perlu dianalisis secara terpadu dengan mempertimbangkan terlebih dahulu parameter hukum administrasi sebelum menentukan pertanggungjawaban pidana berdasarkan Pasal 2 maupun Pasal 3 UU PTPK. Pendekatan demikian dapat memperkuat kepastian hukum, mendorong konsistensi penerapan norma, serta memberikan batas yang lebih jelas antara kesalahan administratif dengan perbuatan yang benar-benar memenuhi unsur TPK.

KESIMPULAN

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi pada dasarnya berakar dari Hukum Administrasi Negara (HAN), kemudian memperoleh relevansi dalam hukum pidana melalui ketentuan Pasal 3 UU PTPK. Meskipun UU PTPK tidak memberikan definisi khusus mengenai penyalahgunaan wewenang, pemaknaannya tidak dapat dilepaskan dari doktrin *detournement de pouvoir* yang berkembang dalam HAN serta pengaturan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. UU tersebut memberikan parameter

penyalahgunaan wewenang melalui tiga bentuk, yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.

Berbeda dengan penyalahgunaan wewenang yang memiliki karakter khusus, unsur "perbuatan melawan hukum" dalam Pasal 2 UU PTPK mempunyai cakupan yang lebih umum. Dalam perspektif *genus–species*, perbuatan melawan hukum merupakan konsep *genus*, sedangkan penyalahgunaan wewenang berkedudukan sebagai *species* yang memiliki karakteristik tertentu. Kualifikasi penyalahgunaan wewenang hanya dapat dilekatkan pada tindakan pejabat yang menggunakan kewenangan publik yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat. Oleh karena itu, meskipun tindakan penyalahgunaan wewenang selalu mengandung unsur sifat melawan hukum, keberadaan suatu perbuatan melawan hukum belum dengan sendirinya menunjukkan adanya penyalahgunaan wewenang.

PENDANAAN

Penulis menyatakan bahwa tidak ada dukungan finansial yang diterima untuk pelaksanaan penelitian ini dan/atau penerbitan artikel ini.

KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menegaskan bahwa penelitian ini dilaksanakan secara independen dan tidak melibatkan hubungan komersial maupun finansial yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.

KONTRIBUSI PENULIS

Boyke Lekipiouw: konseptualisasi penelitian, perancangan metodologi, pelaksanaan eksperimen, pengumpulan data, analisis data, penyusunan manuskrip, dan revisi manuskrip. Jantje Tjiptabudy, Julista Mustamu: supervisi penelitian, validasi hasil penelitian, pemberian masukan ilmiah, serta peninjauan dan revisi manuskrip. Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui versi akhir manuskrip.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN ARTIFISIAL GENERATIF

Penulis menyatakan bahwa kecerdasan artifisial (AI) generatif digunakan dalam penyusunan manuskrip ini untuk membantu meningkatkan kejelasan bahasa, memperbaiki tata bahasa, dan menyempurnakan struktur penulisan. AI generatif tidak digunakan untuk menghasilkan, memanipulasi, atau menganalisis data penelitian. Seluruh isi manuskrip telah ditinjau dan diverifikasi oleh penulis. Penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas keakuratan, integritas, dan isi akhir manuskrip.

REFERENSI

Agustina, Shinta. (2016). *Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Retrieved from LeIP website: http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Unsur-Melawan-Hukum-Hukum-Pidana.pdf

Arma, Dewi. (2019). Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, *1*(1).

Asmuni. (n.d.). Klasifikasi Penyalahgunaan Wewenang dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Ilmu Hukum,*

Humaniora Dan Politik (JIHHP), *4*(6).
Atmosudirdjo, Prajudi. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia.
Hadjon, M. Philipus. (2010). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
Hamzah, Andi. (2005a). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
Hamzah, Andi. (2005b). *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Internasional*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
Indonesia, Pemerintah Republik. (2001). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.
Indroharto. (2019). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
Kelsen, Hans. (1995). *Teori Hukum Murni*. Jakarta: Rimdi Press.
Lamintang, A. F. (1984). *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
Manan, Bagir. (2004). *Hukum positif Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
Minarno, Basuki Nur. (2007). Pembuktian Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Perspektif*, *12*(1).
RI, Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung. (2016). *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan, Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI.
Soekanto, Soerjono, & Mamudji, Sri. (1985). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2014). Jakarta.
Winarno, Basuki Nur. (2009). *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.