

**KONSTRUKSI HUKUM UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG
YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
(DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DALAM KAITANNYA TERHADAP PENEGAKAN
HUKUM TIPIKOR)**

TESIS



Oleh:

NAMA : Sonia Desi Rahmawati, S.H.
NIM : 23912038
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2025**



HALAMAN PERSETUJUAN TESIS

TESIS

KONSTRUKSI HUKUM UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM KAITANNYA TERHADAP PENEGAKAN HUKUM TIPIKOR)

Disusun oleh:

Nama Mahasiswa : Sonia Desi Rahmawati, S.H.
NIM : 23912038
BKU : Hukum Tata Negara

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada**

Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Program Studi Hukum Program Magister

Yogyakarta, 14 Januari 2026
Pembimbing,

Prof. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.H.

Detail Proposal Tugas Akhir

Detail

Proposal

Histori Bimbingan

Penilaian Kelayakan

Unduh

Diskursus penyalahgunaan wewenang administrasi negara yang mengakibatkan kerugian keuangan negara (ditinjau dari UU No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dan UU No. 4 tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang)

SONIA DESI RAHMAWATI - 23912038

Nilai Akhir

-

KESIMPULAN**Kesimpulan**

Berdasarkan penilaian di atas, naskah Tugas Akhir ini dinyatakan

LAYAK

untuk diajukan pada Ujian Tesis

Saran Tindak Lanjutta.law.uii.ac.id

Pembimbing



Diskursus penyalahgunaan wewenang administrasi negara yang mengakibatkan kerugian keuangan negara (ditinjau dari UU No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dan UU No. 4 tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang)

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran pada tanggal 19 Januari 2026

Yogyakarta, 19 Januari 2026
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,



Prof. Ridwan, Dr., S.H.,
M.Hum.,



Diskursus penyalahgunaan wewenang administrasi negara yang mengakibatkan kerugian keuangan negara (ditinjau dari UU No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dan UU No. 4 tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 19 Januari 2026

Tim Penguji

- | | |
|------------|---------------------------------------|
| 1. Ketua | Prof. Ridwan, Dr., S.H., M.Hum., |
| 2. Anggota | Dr. Riawan Candra, S.H., M.Hum. |
| 3. Anggota | Ph.D. Richo Andi Wibowo, S.H., LL.M., |

Tanda Tangan



II

Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.,

NIK. 014100109

HALAMAN MOTTO



"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan karena Allah."

(QS. An-Nisa: 135)

"Bekerja memang sulit, namun lebih sulit jika tidak bekerja."

(Sri Djunianto)



HALAMAN PERSEMBAHAN



Dengan segenap rasa syukur dan ketulusan hati, tulisan ini penulis dedikasikan sebagai bentuk ikhtiar dalam menjawab harapan-harapan besar yang pernah dibisikkan dalam doa, termasuk harapan-harapan dari orang-orang disekeliling penulis.

1. Allah SWT, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan rahmat, karunia, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ini dengan baik;
2. Nabi Muhammad SAW, panutan seluruh umat muslim dunia, yang hatinya berisi rahmat untuk semua manusia, yang taat kepada Allah SW, menjadi inspirasi dan motivasi saya dalam menjalani kehidupan;
3. Orang tua penulis, dengan segenap cinta dan kerinduan yang tak pernah usai, tulisan ini penulis persembahkan untuk Papah Sri Djuniyanto dan Mami Esrobiyati, yang doanya selalu mengiringi, sumber kekuatan dan cinta. Semoga setiap langkah dan pencapaian ini menjadi bagian kecil dari rasa terima kasih yang tak terucapkan sepenuhnya. Semoga segala kebaikan papah dan mami dibalas dengan surgannya Allah;
4. Perawat penulis, Emak Marpinah terima kasih atas segala kasih sayang dan kesabaran dalam merawat penulis dari lahir hingga usia 10 tahun. Semoga kebbaikannya dibalas oleh Allah;
5. Saudara penulis, Sofyan Antoni, S.Pd., dan Uma Aulia Mahsa, S.Pd. serta adik penulis, Sanashtri Melana Maharani, S.Ars.(soon) yang senantiasa hadir memberikan dukungan moral, perhatian, serta doa yang tidak pernah terputus

selama proses penyusunan tesis ini. Ketulusan dalam memberi semangat, kesabaran dalam menemani setiap tahapan akademik, serta kepercayaan yang terus ditanamkan kepada penulis menjadi sumber kekuatan yang amat berarti, yang selalu support satu sama lain. Semoga kalian sukses dan semua cita-cita tercapai;

6. Keponakan penulis, Yuzarsif Atallah Souma dan Lanaya Gistara Souma, yang selalu memberikan dukungan dan semangat yang menjadi sumber motivasi dan kebanggaan dalam setiap proses yang dijalani. Semoga kalian sukses dan semua cita-cita tercapai;
7. Kucing peliharaan penulis, Luci, Lance, Bruno, Noni, dan Pipi yang selalu menemani saya dikala bahagia, kesepian, sedih, yang setia menemani selama penulisan tesis, duduk di atas laptop, tidur di tumpukan buku, dan hadir sebagai pengingat bahwa istirahat juga penting. Kehadiranmu menjadi sumber hiburan, ketenangan, dan motivasi untuk terus semangat menjalani hidup.

PERNYATAAN ORISINALITAS



Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Sonia Desi Rahmawati, S.H.

Nim : 23912038

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan menuliskan tulis ilmiah (tugas akhir) berupa Tesis dengan judul: **"KONSTRUKSI HUKUM UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWNANG YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (DITUNJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM KAITANNYA TERHADAP PENEGAKKAN HUKUM TIPIKOR)"**.

Karya ilmiah ini akan saya sajikan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII. Sehingga dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tundak dan patuh terhadap kaedah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinal) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya, berkaitan dengan hal ini di atas (terutama pernyataan terutama pada butir no. 1 dan 2 saya sanggup menerima sanksi baik administrasi, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Dengan surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam keadaan sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 23 Desember 2025



Sonia Desi Rahmawati, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahi wabarrokaturuh

Segala puji bagi Allah SWT, atas rahmat, hidayah dan karunianya tesis ini dapat diselesaikan dengan judul **“Konstruksi Hukum Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara (Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara Dalam Kaitannya Terhadap Penegakkan Hukum Tipikor)”**

Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Allah SWT, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan rahmat, karunia, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ini dengan baik;
2. Prof. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan secara konsisten, kritis, dan konstruktif sejak tahap perumusan masalah hingga penyelesaian tesis ini. Nasihat akademik, ketelitian metodologis, serta dorongan intelektual yang diberikan telah menjadi landasan penting dalam menjaga kualitas ilmiah, sistematika, dan relevansi penelitian ini;
3. Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum. yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk bergabung menjadi bagian keluarga besar Universitas Islam Indonesia;
4. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku rektor Universitas Islam Indonesia;
5. Dosen pengajar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu, bimbingan, serta inspirasi selama masa perkuliahan, masukan, arahan, serta kritik konstruktif yang sangat berharga dalam proses penyempurnaan karya ilmiah ini;
6. Seluruh dosen pengajar Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis;
7. Staff administrasi, keuangan, akademik, dan perpustakaan yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan masa pendidikan di Universitas Islam Indonesia;
8. Sahabat terkasih, Zulkifli Andrian, S.H., M.H. ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada kekasih tercinta, yang telah menjadi sumber semangat, kesabaran, dan dukungan emosional sepanjang proses penyusunan tesis ini. Kehadiran, doa, ketulusan dan pengertian baik dalam masa lelah maupun ragu, menjadi kekuatan tersendiri bagi penulis untuk terus melangkah hingga tahap akhir. Semoga selalu dimudahkan dalam studi dan karir.

9. Sahabat perantau, Desiana Trisnatun, S.H., Meidika Haris Maskur, S.Pd., Gr., dan Faishal Fadel, S.Tr.E yang telah setia menemani lebih dari enam tahun perjalanan ini. Kebersamaan, dukungan, dan kehangatan kalian menjadi kekuatan besar dalam menjalani kehidupan;
10. Rekan-rekan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 51 yang telah kebersamai dan saling memberi dukungan dan kekuatan di lingkungan akademik.
11. Rekan-rekan Kantor Cabang Kejaksaan Negeri Kota Semarang khususnya Atika Intan, S.H., Kezia Maharani Edwin, A.Md., Laikha Raudhatul Janah, A.Md., A.B., Cendani Dewi Mulyani, A.Md.M. terima kasih atas kehadiran, dan dukungan moral yang diberikan telah menjadi energi penting dalam menjaga konsistensi dan motivasi penulis hingga tesis ini terselesaikan.

Demikianlah pengantar ini dibuat, selanjutnya penulis menyadari tulisan ini jauh dari kata sempurna. Masih terdapat kekeliruan dan keterbatasan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapat kritik, saran serta masukan yang membangun agar semakin baik di kemudian hari. Semoga karya 9 ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarrokatur

Yogyakarta, 23 Desember 2026



Sonia Desia Rahmawati, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	1
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS	ii
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	viii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT.....	xiv
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian	8
F. Landasan Teori.....	11
G. Metode Penelitian.....	25
H. Sistematika Penulisan	30
BAB II.....	32
TINJAUAN KEWENANGAN/WEWENANG, PENYALAHGUNAAN	
WEWENANG, KERUGIAN KEUANGAN NEGARA, DAN TINDAK PIDANA	
KORUPSI	32
A. Kewenangan atau Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara.....	32
1. Pengertian Kewenangan atau Wewenang	32
2. Bentuk dan Cara Memperoleh Kewenangan	36
B. Pengertian dan Konsep Penyalahgunaan Wewenang.....	39
C. Kerugian Keuangan Negara.....	47
1. Pengertian Kerugian Keuangan Negara.....	47
2. Unsur-Unsur Kerugian Keuangan Negara.....	48
3. Penentuan Kerugian Keuangan Negara	54
D. Tindak Pidana Korupsi	62
BAB III.....	70
ANALISIS KONTRUKSI HUKUM DAN HARMONISASI PENEGAKAN	
HUKUM TERHADAP PENYALAHGUNAAN WEWENANG YANG	
MENGAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA.....	70
A. Karakteristik dan Konstruksi Hukum Unsur Penyalahgunaan Wewenang	
yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum	
Administrasi Negara dan Hukum Pidana	70
1. Dualisme Konsep Penyalahgunaan Wewenang antara Hukum	

Administrasi Pemerintahan dan Hukum Pidana	72
a. Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara	72
b. Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Pidana	80
2. Perbedaan Konsep Kerugian Keuangan Negara: Antara Tuntutan Ganti Rugi dan <i>Actual Loss</i>	88
3. Konstruksi Hukum Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana terhadap Penegakan Tindak Pidana Korupsi	91
a. Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi	103
b. Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi	107
B. Landasan dan Bentuk Penegakan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi	117
1. Mekanisme Pengawasan dan Penegakan Sanksi Administratif oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah	117
2. Mekanisme Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang di Pengadilan Tata Usaha Negara	121
3. Harmonisasi antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana dalam Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara terhadap Penegakan Tindak Pidana Korupsi	128
BAB IV	144
PENUTUP	144
A. Kesimpulan	144
B. Saran	145
DAFTAR PUSTAKA	148

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari adanya disharmoni paradigma penegakan hukum dalam mengonstruksikan unsur penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pada kerugian keuangan negara. Dominasi pendekatan represif hukum pidana korupsi kerap mengesampingkan mekanisme *administrative penal law* yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen awal pengujian tindakan pejabat pemerintahan. Ketidakjelasan batas limitatif antara kesalahan administratif (*maladministration*) dan tindak pidana korupsi (*corruption*) pada akhirnya sering menimbulkan ketidakpastian hukum serta berpotensi melahirkan kriminalisasi kebijakan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis konstruksi hukum unsur penyalahgunaan wewenang dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana, serta untuk merumuskan harmonisasi penegakan hukum terhadap tindakan pejabat yang menyebabkan kerugian negara agar tercipta keadilan dan kepastian hukum. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan teknik penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi memiliki kriteria spesifik yaitu melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Tidak semua penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara serta-merta merupakan tindak pidana korupsi. Terdapat batas yang tegas yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum menyentuh ranah pidana. Oleh karena itu, perlu sinkronisasi regulasi dan kesamaan persepsi antara aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, KPK) dengan aparat pengawasan (APIP) dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang. Penegakan hukum tindak pidana korupsi terhadap pejabat publik harus menempatkan hukum administrasi sebagai instrumen utama dalam menilai tindakan jabatan, sehingga hukum pidana benar-benar berfungsi sebagai *ultimum remedium*.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Wewenang, Kerugian Keuangan Negara, Tindak Pidana Korupsi.

ABSTRACT

This research departs from the existence of a disharmony in law enforcement paradigms in construing the element of abuse of authority that results in state financial losses. The dominance of a repressive approach within anti-corruption criminal law often marginalizes the mechanism of administrative penal law, which should function as the initial instrument for examining the actions of government officials. The absence of clear and limitative boundaries between administrative errors (maladministration) and criminal acts of corruption ultimately gives rise to legal uncertainty and has the potential to lead to the criminalization of public policy. The objectives of this research are to analyze the legal construction of the element of abuse of authority from the perspectives of state administrative law and criminal law, and to formulate a harmonized law enforcement framework for official actions that cause state losses in order to achieve justice and legal certainty. The methodology employed in this study is normative legal research, utilizing a statutory approach and a conceptual approach. Data were collected through library research on primary, secondary, and tertiary legal materials, which were subsequently analyzed qualitatively using deductive reasoning techniques. The findings indicate that abuse of authority in administrative law is characterized by specific criteria, namely exceeding authority, mixing authorities, and acting arbitrarily. Not every abuse of authority that results in state financial losses automatically constitutes a criminal act of corruption. There are clear stages and boundaries that must be addressed prior to entering the realm of criminal law. Therefore, regulatory synchronization and a shared understanding between law enforcement agencies (the Police, the Public Prosecutor's Office, and the Corruption Eradication Commission) and supervisory bodies (APIP) are necessary in assessing the element of abuse of authority. Law enforcement against corruption involving public officials must position administrative law as the primary instrument for evaluating official actions, so that criminal law truly functions as ultimum remedium.

Keywords: *Abuse of Authority, State Financial Losses, State Administrative Law, Corruption Crime.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu pilar utama dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara terletak pada birokrasi pemerintahan yang berorientasi pada prinsip-prinsip *good governance*.¹ Sehingga, dalam rangka menciptakan penyelenggaraan yang baik (*good governance*) terhadap penyelenggaraan negara, maka lahirlah undang-undang yang mengatur tentang Administrasi Pemerintahan yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014).

Pasal 1 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 30 Tahun 2014 memberikan wewenang terhadap pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara untuk memberikan keputusan atau tindakan dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dalam ranah hukum publik. Mengenai wewenang dalam koridor hukum, Bagir Manan, menyatakan bahwa dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan, disebabkan kekuasaan hanyalah memberikan gambaran hak untuk berbuat dan sebaliknya. Sedangkan wewenang sendiri dapat diartikan sebagai hak sekaligus mutlak sebagai kewajiban.²

Pada sistem pemerintahan dan penegakan hukum, kewenangan yang diberikan kepada pejabat publik dan aparatur negara merupakan amanah yang

¹ Aminullah, dan Majid, "Asas-Asas Penyelenggaraan Negara Pespektif Undang-Undang Dan Hukum Islam", *Mitsaqan Ghalizan*, 4(1), 2024, 37.

² Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009), 26.

harus digunakan untuk kepentingan masyarakat.³ Namun, kewenangan yang diberikan kepada pejabat publik kerap disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau untuk melakukan tindakan yang merugikan negara.⁴ Oleh karena itu, sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, maka UU No. 30 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menentukan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan pejabat pemerintahan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014, yang memungkinkan pengadilan menguji legalitas keputusan atau tindakan pejabat.

Pada konsep hukum pidana, penyalahgunaan kewenangan sering dikaitkan dengan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disebut UU Tipikor). Salah satu dasar hukum yang sering dijadikan landasan dalam kasus penyalahgunaan wewenang adalah Pasal 3 UU Tipikor.⁵ Pasal 3 tersebut menyatakan bahwa:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan

³ Very Pahala Sijabat, Zico Ricardo Aritonang, Lenny Maria Aritonang dan Agatha Christie Tarigan, “Analisis Perbedaan Unsur Penyalahgunaan Kewenangan dalam Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Implikasi terhadap Penegakan Hukum”, *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(7), 2024, 2.

⁴ *Ibid.*

⁵ Putri Nurmala Sari Siahaan, “Elements Testings Distortion of the Abuse of Authority Based on the Government Administration Law and Corruption Crime”, *Corruptio*, 2(1), 2021, 123.

pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Ketentuan tersebut tidak memberikan definisi jelas tentang frasa "penyalahgunaan wewenang". Menurut Barda Nawawi Arief, ketidakjelasan ini membuka ruang interpretasi yang dapat disalahgunakan. Kondisi ini makin rumit karena Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, yang terkait perbuatan melawan hukum, juga bersifat formil, sehingga cenderung menyasar semua perbuatan yang berpotensi merugikan negara.⁶ Sedangkan, dalam UU No. 30 Tahun 2014 memberikan batasan dan definisi yang lebih spesifik mengenai penyalahgunaan wewenang, termasuk melalui konsep *detournement de pouvoir* (penyimpangan kewenangan) dan *exces de pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan yang melampaui batas).⁷ Dalam konteks ini, penyalahgunaan kewenangan tidak hanya dilihat dari akibat yang ditimbulkan, tetapi juga dari proses pengambilan keputusan administratif yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, dan legalitas.⁸ Undang-undang tersebut juga mengatur mekanisme pengawasan melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebelum kasus dibawa ke PTUN.⁹

⁶ *Ibid.*

⁷ Abdul Latif dan Arivan Halim, “Judicial Control over Government’s Abuse of Authority through Administrative and Corruption Law”, *Indonesian Journal of Multidisciplinary Science*, 3(2), 2023, 128.

⁸ *Ibid.*

⁹ Hente, J., “Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Negara”, *Jurnal Tana Mana*, 5(3), 2024, 430-440..

Hal tersebut, berkaitan dengan esensi dari hukum administrasi sebagai aturan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah serta pengawasan terhadap penggunaannya, dengan tujuan utama melindungi individu maupun masyarakat.¹⁰ Dalam tatanan proses penegakan hukum, sering kali ditemukan unsur melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang yang disertai dengan penyebutan jumlah kerugian keuangan negara sebagai dasar untuk menjerat seorang pejabat dalam Tipikor.

Pendekatan tersebut sering kali hanya berfokus pada perspektif hukum pidana, tanpa mempertimbangkan bahwa dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Selain itu, tidak jarang unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dijadikan sebagai dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat, tanpa terlebih dahulu menjelaskan secara jelas bentuk pelanggaran yang dilakukannya. Menurut Eddy Con Sinulingga, pendekatan semacam ini sering menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama apabila unsur-unsur tindak pidana tidak dapat dibuktikan secara jelas dan meyakinkan.¹¹ Oleh karena itu, wewenang dapat dianggap sebagai konsep utama dalam kedua bidang hukum tersebut, terutama dalam menentukan suatu tindakan maladministrasi yang berujung pada kerugian

¹⁰ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 2.

¹¹ Hukum online com, *Penyalahgunaan Wewenang: Antara Administrasi dan Pidana*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyalahgunaan-wewenang--antara-administrasi-dan-pidana-lt6750944ea5468/?page=1> pada tanggal 27 Mei 2025 pukul 22.08

negara.¹² Sehingga, unsur penyalahgunaan wewenang menjadi faktor kunci dalam tindak pidana korupsi.¹³ Maka, sebelum menilai adanya unsur kerugian keuangan negara, harus dipastikan terlebih dahulu apakah seorang tersangka atau terdakwa yang didakwa dalam kasus Tipikor benar-benar telah melakukan penyalahgunaan wewenang berdasarkan parameter administratif.

Pada kerangka hukum administrasi negara, penyalahgunaan wewenang umumnya dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran administratif yang dapat dikenai sanksi disiplin atau perdata.¹⁴ Namun, ketika tindakan tersebut menyebabkan kerugian keuangan negara, timbul persoalan mengenai konsep penegakan hukum antara hukum administrasi negara dan hukum pidana dalam menyelesaikan kasus penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan Tipikor. Perdebatan ini muncul karena tidak semua bentuk penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, mengingat dalam hukum administrasi terdapat mekanisme korektif sebelum masuk ke ranah pidana.¹⁵

Dengan demikian, perbedaan tafsir mengenai unsur penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara dan hukum pidana menjadi isu

¹² Puji Kurniawan, "Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kejahatan Penyalahgunaan Wewenang pada Badan Usaha Milik Negara yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara (Studi Kasus Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan Oleh Direktur Utama dan Direktur Keuangan Perusahaan Umum Pengangkut Penumpang Djakarta Periode 2009-2010)", (*Tesis*, Universitas Kristen Indonesia, 2023), 45.

¹³ Audia, "Makna Penyalahgunaan Kewenangan dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Journal of Anti-Corruption*, 1(1), 2025, 36-51.

¹⁴ Aleksander Roy Happy Hamonangan, Hotma P Sibuea, Ika Dewi Sartika Saimima dan Edi Saputra Hasibuan, "Peniadaan Pidana Terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Negara dalam Kegiatan Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia", *UNES Law Review*, 6(3), 2024, 12.

¹⁵ *Ibid.*

krusial dalam penegakan hukum Tipikor. Perbedaan ini tidak hanya berkaitan dengan batasan antara ranah administratif dan pidana dalam penegakan hukum Tipikor, tetapi juga berimplikasi pada potensi kriminalisasi terhadap pejabat publik yang seharusnya dibuktikan terlebih dahulu unsur penyalahgunaan wewenangnya melalui jalur administratif sebelum masuk ke ranah pidana (*ultimum remedium*). Oleh karena itu, penelitian ini berupaya untuk menganalisis lebih dalam permasalahan tersebut dengan judul **Konstruksi Hukum Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara (Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara dalam Kaitannya Terhadap Penegakan Hukum Tipikor)**.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini didasarkan pada analisis mendalam terhadap aspek utama yang mempengaruhi obyek yang akan dikaji. Sehingga dapat menghasilkan pemahaman yang sistematis dan terarah. Oleh karena itu, aspek penelitian ini didasarkan pada rumusan masalah yang akan menjadi fokus pembahasan, yaitu sebagai berikut:

1. Apa karakteristik dan konstruksi hukum unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam hukum administrasi negara dan hukum pidana?
2. Bagaimana landasan dan bentuk penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis karakteristik dan konstruksi hukum unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam hukum administrasi negara dan hukum pidana di Indonesia dalam kaitannya terhadap penegakan tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis landasan dan bentuk penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis dan secara praktis.

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran yang berarti dalam upaya memperkaya khazanah teoritis, khususnya dalam bidang ilmu hukum. Secara lebih spesifik, penelitian ini bertujuan untuk mendukung pengembangan ilmu hukum administrasi negara, terutama yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi.

2. Secara Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang konstruktif bagi para penegak hukum dalam memahami dan menafsirkan secara lebih mendalam mengenai konsep unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara khususnya dalam hubungannya dengan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, temuan penelitian ini diharapkan mampu menjadi landasan dalam memperkuat upaya penegakan hukum yang adil, proporsional, dan berdasarkan asas kepastian hukum.

E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran literatur kepustakaan maupun penelusuran secara *daring* (online) yang telah penulis lakukan, ditemukan sejumlah penelitian terdahulu yang membahas unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Dalam konteks penelitian ini, penelitian terdahulu menjadi bagian penting dari langkah sistematis yang ditempuh untuk memperoleh gambaran komparatif yang mencerminkan perbedaan antara kajian-kajian sebelumnya dengan penelitian yang sedang penulis lakukan.

Melalui perbandingan ini, penulis berupaya mengidentifikasi unsur kebaruan (*novelty*) yang menjadi kontribusi orisinal dari penelitian ini serta menunjukkan perkembangan mutakhir (*state of the art*) dari penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan. Oleh karena itu, penulis akan menguraikan

tiga penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dan keterkaitan dengan topik yang akan dibahas dalam penelitian ini melalui tabel, yaitu sebagai berikut:

No.	Nama	Judul Penelitian	Perbandingan Pokok Pembahasan	Hasil
1	Bram Mohammad Yasser (Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, Tahun 2018)	Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi	Fokus penelitian ini terletak pada fungsi PTUN dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang sebagai dasar pembalikan beban pembuktian dalam kasus korupsi. Sedangkan, penelitian penulis berfokus pada membangun konstruksi hukum konseptual untuk menempatkan hukum administrasi sebagai <i>lex specialis</i> dalam menentukan unsur penyalahgunaan wewenang sebelum masuk ke dalam ranah pidana beserta penegakan hukum Tipikor.	Pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN menjadi prasyarat penting sebelum penegakan hukum pidana korupsi dilakukan. Hal ini diatur dalam Perma No. 4 Tahun 2015 dan menempatkan hukum administrasi sebagai langkah preventif.
2	Wahyu Agam, (Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan	Diskursus Penyalahgunaan Wewenang sebagai Bagian dari Tindak Pidana Korupsi	Fokus penelitian ini lebih ke konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi dan	Hukum administrasi bersifat preventif dan menekankan pada evaluasi legalitas tindakan pejabat

	Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Tahun 2019)	(Analisis perbandingan antara Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)	Hukum Pidana serta Implikasinya terhadap Penegakan Hukum. Sedangkan, penelitian penulis berfokus pada penafsiran mengenai unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana serta konsep penegakan hukum dalam penyelesaian penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara dalam kasus Tipikor	(berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik), sedangkan hukum pidana bersifat represif dengan unsur-unsur pidana seperti keuntungan pribadi dan kerugian negara. Perbedaan ini menimbulkan implikasi serius, khususnya potensi kriminalisasi kebijakan publik, bila aparat penegak hukum tidak cermat membedakan antara kesalahan administratif dan tindakan korupsi.
3	Henny Juliani,(Administrative Law &Governance Journal, Volume 2 Issue 4, November 2019)	Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara	Fokus kajian penelitian ini berfokus pada akibat hukum dari kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara, dengan menekankan pada peran APIP dan PTUN menurut UU No. 30 Tahun 2014. Sedangkan, penelitian penulis	Jika ditemukan unsur penyalahgunaan wewenang, pejabat bertanggung jawab secara pribadi untuk mengganti kerugian negara. Namun sebelum masuk ke proses pidana, pejabat berhak mengajukan

			memperluas objek pembahasan yang bukan hanya dalam rana administratif tetapi masuk pada konsep hukum pidana dalam menyelesaikan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.	permohonan penilaian ke PTUN untuk menentukan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan Perma No. 4 Tahun 2015.
--	--	--	---	---

F. Landasan Teori

1. Teori Organ Negara

Organ negara atau lembaga negara secara mendalam, dapat dilakukan pendekatan melalui pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik.¹⁶ Dalam perkataan lain, dapat dikatakan bahwa organ negara identik dengan seseorang yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam bentuk kegiatan bernegara.

Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm*

¹⁶ Arliman L, ”Teori Organ Negara Sebagai Dasar Pembentukan Dan Penguatan Lembaga Negara Di Indonesia”. *Ensiklopedia of Journal*, 6(3), 2024, 313.

applying). Hans Kelsen juga menjelaskan konsep organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, yakni dalam arti materil. Seseorang baru dapat dianggap sebagai organ negara jika secara pribadi ia memegang kedudukan hukum tertentu yang spesifik (*he personally has a specific legal position*).¹⁷

Parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih wakilnya melalui pemilu merupakan sama-sama organ negara dalam arti luas. Demikian juga hakim yang mengadili penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut adalah juga merupakan organ negara. Secara singkat, dalam pengertian ini, organ negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Hal inilah yang dikatakan sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).

Sejalan dengan itu, Lukman Hakim menyatakan bahwa dalam hukum administrasi Indonesia tepatnya pada Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 menggunakan istilah badan atau pejabat dalam menyebut organ. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku".

Pengertian badan dalam bahasa indonesia adalah sekumpulan orang yang merupakan sebagai kesatuan untuk mengerjakan sesuatu.¹⁸ Dalam bahasa padanan kata badan antara lain adalah organ.¹⁹ Pengertian organ sebagai istilah hukum adalah

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995),

¹⁹ Teeuw, A., *Kamus Indonesia-Belanda*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), 50.

sebagai suatu alat perlengkapan, artinya adalah majelis atau orang yang terdiri dari individu-individu yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum.

Frederick Robert Bohtlingk sebagaimana yang dikutip S.F. Marbun dalam disertasinya, berpendapat bahwa pengertian orgaan adalah:²⁰

"....verstaat men; ieder persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed, of; ieder persoon die bevoegd is de overheid door rechtshandelingen te verbieden, of iets dergelijks" (kita maksudkan adalah setiap orang atau badan, yang memiliki kekuasaan umum: atau setiap orang yang berwenang untuk menghubungkan kekuasaan melalui tindakan hukum, atau yang mirip dengan itu)."

Lebih lanjut Frederick Robert Bohtlingk menjelaskannya dengan suatu ilustrasi:²¹

"Wanner de heer P minister is dan maakt de hier besproken gangbare opvatting een scheiding tussen de heer P in prive en de heer P in kwaliteit. Deze laatste meneer noemt men "orgaan". Men kent dus aan de ene mens P twee persoonlijkheden toe: enerzijds de personificatie van P in kwaliteit (de minister), en noemt deze laatste personificatie orgaan. 'Orgaan' is niet ambt en niet ambtdrager. ". (bila tuan P adalah seorang menteri, maka Di sini berlaku pandangan adanya pemisahan antara tuan P secara prive dan dalam kualitas. Tuan P dalam kualitas adalah seorang menteri disebut badan yang dipersonifikasikan di dalam kualitas sebagai pejabat. Sedangkan tuan P secara prive (orang pribadi). Dengan demikian tuan P memiliki dua kepribadian, yakni personifikasi sebagai manusia individu dan personifikasi tuan P sebagai pejabat)."

Konsep orgaan negara menurut Frederick Robert Bohtlingk tersebut dapat diartikan bahwa seorang organ adalah setiap orang atau badan yang memiliki kekuasaan umum atau berwenang menghubungkan kekuasaan melalui tindakan hukum. Bohtlingk menekankan adanya pemisahan antara pribadi dan kualitas

²⁰ Bohtlingk, F.R., "Het leerstuk der vertegen woordiging en zijn toepassing op ambtsdragers in Nederland en in Idonesie, juridische Boekhandel en Uitgever, Jangbloed & Zooms Grevenhagl, 1954, hlm 34-35 dalam Marbun, S.F., 2001, Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia", (*Disertasi*, Universitas Padjadjaran, 2001), 195-196.

²¹ *Ibid.*, 197.

jabatan, misalnya bila seorang menteri bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat negara, ia disebut sebagai organ, sedangkan secara pribadi ia tetap merupakan individu biasa. Dengan demikian, satu orang dapat memiliki dua kepribadian hukum, yakni sebagai pribadi (*privé*) dan sebagai personifikasi jabatan atau pejabat (orgaan), di mana tindakan organ mencerminkan kekuasaan dan kewenangan negara, sementara tindakan pribadi tidak terkait dengan jabatan resmi tersebut.

Berdasar pada pandangan Lukman Hakim dengan menambahkan kriteria yang lebih rinci melalui ciri-ciri organ negara yang meliputi: a) Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; b) Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan c) Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara. Organ negara dalam pengertian sempit ini menurut Lukman Hakim meniadakan warga negara atau rakyat, karena faktor utamanya adalah tidak ada kaitannya dengan jabatan untuk menjalankan fungsi tertentu. Rakyat yang memilih parlemen dalam pemilihan umum memang telah menjalankan fungsi tertentu, tetapi tidak setiap rakyat mempunyai jabatan tertentu dalam struktur organisasi kenegaraan. Karena rakyat tidak termasuk pejabat atau yang memegang jabatan dalam organisasi kenegaraan inilah maka dia tidak termasuk organ negara dalam pengertian ini.²²

Berdasarkan berbagai pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa organ negara merupakan individu atau badan yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara, baik dalam arti luas maupun sempit. Konsep ini menekankan pemisahan antara tindakan pribadi dan kapasitas jabatan, sehingga seorang pejabat dapat memiliki dua kepribadian hukum, yakni sebagai individu

²² *Loc. cit.*, Arliman, 314

pribadi dan sebagai personifikasi jabatan yang mewakili negara. Kriteria tambahan menurut Lukman Hakim yaitu pengangkatan atau pemilihan untuk jabatan tertentu, pelaksanaan fungsi secara profesional atau eksklusif, serta hak atas imbalan negara memperjelas batasan siapa yang termasuk organ negara dan menegaskan bahwa rakyat biasa, meskipun berperan dalam proses demokrasi, tidak termasuk dalam definisi organ negara. Dengan demikian, organ negara adalah personifikasi hukum dari jabatan resmi yang menjalankan kewenangan negara, menjadi penghubung antara norma hukum dan pelaksanaan fungsi pemerintahan, serta merupakan unsur vital dalam struktur kenegaraan.

Penulis berpandangan bahwa organ negara memegang kewenangan formal yang diberikan oleh hukum atau jabatan resmi untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Kewenangan ini bersifat publik dan spesifik, artinya setiap tindakan yang dilakukan dalam kapasitas jabatan harus sesuai dengan batas dan tujuan kewenangan tersebut. Bila seorang pejabat menggunakan kewenangan di luar fungsi atau untuk kepentingan pribadi, hal ini termasuk penyalahgunaan wewenang, yang secara langsung menimbulkan pertanggungjawaban jabatan. Konsep pemisahan antara pribadi dan jabatan yang dijelaskan Bohtlingk menjadi penting di sini, karena hanya tindakan dalam kapasitas jabatan yang menimbulkan tanggung jawab sebagai organ negara. Dengan kata lain, kewenangan yang dimiliki organ negara selalu disertai dengan tanggung jawab hukum, dan pertanggungjawaban jabatan muncul ketika kewenangan itu digunakan tidak sesuai dengan ketentuan hukum atau tujuan publik.

2. Teori Kewenangan

Istilah wewenang dan kewenangan kerap disandingkan dengan konsep *authority*.²³ Secara umum, keduanya merujuk pada kekuasaan hukum, yakni hak untuk mengatur atau mengambil tindakan, serta hak atau kewajiban pejabat publik dalam menaati ketentuan hukum sebagai bagian dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.²⁴ UU No. 30 Tahun 2014 memberikan pembedaan antara istilah wewenang dan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (5) dan (6), yaitu:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Sedangkan, “Kewenangan adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Teori kewenangan menurut H.D. Stoud, terdapat dua unsur utama yang membentuk pengertian dari konsep kewenangan, yaitu keberadaan aturan-aturan hukum serta adanya sifat hubungan hukum.²⁵ Wewenang sebagai suatu konsep dalam hukum publik setidaknya mencakup tiga komponen utama, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas.²⁶

- a. Komponen pengaruh menunjukkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum menegaskan bahwa setiap bentuk wewenang harus selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.

²³ Afan Ghaffar, Ikomastussuniah dan Ahmad Rayhan, “Kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan UPTD Kota Serang dan Kota Cilegon dalam Mengawasi Perlindungan Jaminan Sosial Pekerja ditinjau Berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 33 Tahun 2016”, *Pratyaksa: Jurnal Ilmu Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, 1(1), 2025, 91.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 65.

²⁶ Phillipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Yuridika*, 7(5-6), 1997, 1.

- c. Komponen konformitas mengandung arti bahwa terdapat standar dalam pelaksanaan wewenang, baik standar umum (yang berlaku untuk semua jenis wewenang) maupun standar khusus (yang berlaku untuk jenis wewenang tertentu).²⁷

Sejalan dengan pilar utama dalam penegakan hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), prinsip ini menegaskan bahwa wewenang pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dalam literatur hukum administrasi, dikenal tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu melalui atribusi, delegasi, dan mandat.²⁸ UU No. 30 Tahun 2014 memberikan pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat dalam Pasal 1 angka 22, 23 dan 24, yaitu:

Pasal 1 angka 22 menyatakan bahwa: “Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang”.

Pasal 1 angka 23 menyatakan bahwa: “Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

Pasal 1 angka 24 menyatakan bahwa: “Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Sejalan dengan hal tersebut, pengertian atribusi, delegasi dan mandat menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt, bahwa atribusi merupakan

²⁷ Dwi Gusdarnelis, Bisma Putra Pratama dan Iyah Faniyah, “Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Penyelesaian Sengketa Penolakan Klaim Asuransi Kerugian oleh Perusahaan Asuransi Terhadap Nasabahnya”, *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(4), 2024, 1325.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001), 94.

pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain. Tanggung jawab atas mandat tetap berada pada mandans (pemberi wewenang), sementara mandataris (penerima wewenang) hanya diberikan kewenangan untuk bertindak untuk dan atas nama mandans.²⁹

Pada konteks ini, atribusi memiliki kedudukannya yang bersifat khusus, dalam hal ini disebabkan pada kewenangan langsung yang diberikan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut (UUD 1945)).³⁰ Maka, atribusi sebagai bentuk wewenang untuk menetapkan keputusan (*besluit*) yang secara langsung bersumber dari undang-undang dalam arti materiil, yang artinya secara nyata wewenang tersebut melekat pada jabatannya.³¹

Dengan demikian, pemahaman mengenai kewenangan tidak hanya menjelaskan hak dan batasan yang dimiliki organ negara dalam menjalankan tugasnya, tetapi juga menjadi landasan untuk menilai konsekuensi hukum

²⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Indonesia, 1966), 78.

³⁰ Rahmi Rinaldi, Dodi Haryono dan Muhammad A. Rauf, “Analisis Yuridis Pembentukan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 Sebagai Bencana Nasional”, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(1), 2024), 219.

³¹ Ashar Asy'ari Zaenal , Sufirman Rahman dan Askari Razak, “Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah”, *Journal of Lex Theory (JLT)*, 5(1), 2024), 322.

apabila kewenangan tersebut disalahgunakan. Dengan mengetahui jenis, sumber, dan mekanisme pelaksanaan wewenang baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat, dapat ditentukan kapan tindakan pejabat tetap sah secara hukum dan kapan melampaui batas. Pada titik inilah konsep pertanggungjawaban jabatan menjadi relevan, karena hanya melalui pemahaman pertanggungjawabanlah kita dapat menilai sejauh mana organ negara bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan dalam kapasitas jabatan, serta mekanisme hukum yang mengikat jika terjadi penyalahgunaan wewenang.

3. Teori Pertanggungjawaban Kewenangan

Pertanggungjawaban kewenangan atau pertanggungjawaban atas wewenang merujuk pada tanggung jawab hukum yang melekat pada seseorang yang diberikan wewenang atas setiap tindakan yang dilakukan dalam kapasitas jabatannya. Pertanggungjawaban ini mencakup tiga dimensi utama, yaitu pertanggungjawaban administrasi, perdata, dan pidana, tergantung pada jenis pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukan terhadap batas dan tujuan kewenangan yang telah ditetapkan oleh hukum. Pertanggungjawaban Kewenangan dibedakan antara tanggungjawab yang bersifat administratif dan politik dengan tanggungjawab pribadi yang berfokus pada kesalahan individu.

Pertanggungjawaban administratif dan politik berkaitan dengan pelaksanaan fungsi jabatan dan mekanisme pengawasan terhadap penggunaan

wewenang dalam lingkup institusional. Sementara itu, pertanggungjawaban pribadi menitikberatkan pada kesalahan individu pejabat dalam menggunakan kewenangannya, di mana kesalahan tersebut menimbulkan akibat hukum yang dapat berupa sanksi administratif, perdata, maupun pidana tergantung pada tingkat pelanggaran yang dilakukan.

Pertanggungjawaban adalah tindakan atau keadaan seseorang yang bertanggung jawab atas sesuatu yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam pengertian praktis, istilah *liability* merujuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat atas kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum. Sementara itu, istilah *responsibility* lebih mengarah pada pertanggungjawaban politik. Dalam *Ensiklopedia Administrasi*, *responsibility* adalah keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan secara layak segala sesuatu yang telah menjadi kewajibannya.³²

Tanggungjawab (*responsibility*) merupakan pencerminan tingkah laku manusia, penampilan tingkah laku manusia berkaitan dengan penguasaan jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektual atau mentalnya.³³ Ketika sebuah keputusan telah diambil atau ditolak, itu adalah bagian dari tanggung jawab dan konsekuensi dari pilihan tersebut. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan.³⁴

³² Andriansyah, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas (cetakan pertama)*, (Jakarta: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Grup), 2015), 23.

³³ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, *op. cit.*, 21-22.

³⁴ Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Pidana*, (Surabaya: Airlangga University Press. Pusat Penerbitan dan Percetakan (AUP), 2016), 44.

Disebutkan pula bahwa pertanggungjawaban mengandung arti bahwa sekalipun seseorang memiliki kebebasan dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya, ia tetap tidak dapat melepaskan diri dari hasil atau konsekuensi atas kebebasan tindakannya tersebut. Dengan demikian, ia tetap dapat diminta untuk mempertanggungjawabkan dan melaksanakan secara layak apa yang telah menjadi kewajibannya.³⁵

Menurut Hans Kelsen, konsep yang berkaitan erat dengan kewajiban hukum adalah pertanggungjawaban hukum.³⁶ Hans Kelsen menyatakan bahwa:

“Seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.³⁷

Sejalan dengan itu, Roscoe Pound mengemukakan bahwa titik tolak dari pertanggungjawaban terletak pada tindakan-tindakan personal, baik dalam bentuk pertanggungjawaban atas perbuatan yang merugikan orang lain, maupun atas kewajiban dalam memenuhi janji.³⁸ Oleh karena itu, menurut Pound, pertanggungjawaban tidak hanya muncul sebagai akibat dari

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Audrey Bilbina Putri, Jocelyn Cherieshta dan Rasji Rasji, “Penguraian Konsep Tanggung Jawab Dalam Filsafat Hukum: Dari Dimensi Individu Ke Masyarakat:”, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(8), 2024, 572.

³⁷ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa’at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet.1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 61.

³⁸ *Ibid.*

perbuatan melawan hukum (*ex delicto*), tetapi juga sebagai akibat dari hubungan kontraktual (*ex contractu*), yang berarti bahwa seseorang memiliki hak untuk menagih, dan pihak lainnya berkewajiban untuk memenuhi penagihan tersebut.³⁹

Bagi Nasution, tanggung jawab hukum itu sendiri dapat bermakna sebagai pertanggungjawaban yang didasarkan atas *the rule of the game* atau *the rule of law*. Dengan demikian, tanggung jawab hukum merupakan tanggung jawab yang didasarkan atas kehendak norma-norma hukum yang tentunya bersumber pada berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk yang bersumber dari adanya suatu perikatan yang telah dituangkan ke dalam suatu perjanjian.⁴⁰

Tanggungjawab hukum juga tidak terlepas dari pejabat atas penggunaan wewenangnya. Yang memiliki dan diberi wewenang adalah jabatan. Loegeman mengatakan bahwa, jabatanlah yang dibebani kewajiban, yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Setiap penggunaan wewenang oleh pejabat selalu disertai dengan tanggungjawab berdasarkan dengan prinsip *deen bevoegdheid zonder verantwoording* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Karena wewenang itu melekat pada jabatan, namun dalam implementasinya dijalankan oleh manusia selaku wakil atau fungsionaris jabatan, maka siapa yang harus memikul

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ C.S.T Kansi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), 120.

tanggungjawab hukum ketika terjadi penyimpangan harus dilihat secara kasuistik karena tanggungjawab itu dapat berupa tanggungjawab jabatan dan dapat pula berupa tanggungjawab dan tanggunggugat pribadi.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah tentunya harus disertai dengan adanya pertanggungjawaban hukum kepada masyarakat. Dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi negara, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, terdapat dua entitas yang dapat dibedakan namun tidak dapat dipisahkan yaitu jabatan dan pemangku jabatan atau pejabat. Terkait dua entitas tersebut dikenal adanya dua jenis norma yaitu norma pemerintahan (*bestuursnorm*) dan norma perilaku aparat (*gedragsnorm*). Keharusan memperhatikan dan mematuhi norma pemerintahan dan norma perilaku ini terutama karena prinsip negara hukum menghendaki agar penggunaan wewenang itu berjalan sesuai dengan hukum dan tidak melanggar hak-hak warga negara.⁴¹

Sebagai organ negara dalam pelaksanaan fungsi jabatan, seseorang tidak dapat mengelak dari tanggungjawab kewenangan atas alasan bahwa yang dilakukannya itu atas pemberian wewenang. Namun demikian, dalam konteks hukum administrasi, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki wewenang adalah jabatan. Sehingga, jabatanlah yang diberi kewajiban dan diberi wewenang melakukan perbuatan hukum. Maka, beban tanggung jawab

⁴¹ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 130.

itu melekat pada jabatan. Konteks penilaian perkara penyalahgunaan wewenang, yang dilakukan peradilan administrasi hanya berupa pertanggungjawaban (*liability* dan *responsibility*) badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan untuk menguji *fautes personnelles* dan *fautes de service*. Penentuan ada atau tidaknya kesalahan secara administratif, berkonsekuensi pada tanggung jawab pribadi.⁴² Berkenaan dengan tindak pidana korupsi, hukum administrasi telah memberikan rambu-rambu untuk mengukur sejauh mana suatu perbuatan atau tindakan pejabat pemerintahan yang menyimpang, sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban hukum baik secara administratif maupun pidana.

Dengan demikian, pertanggungjawaban wewenang menjadi pilar penting dalam sistem hukum administrasi dan pidana, karena menghubungkan kewenangan yang dimiliki organ negara dengan konsekuensi hukum atas penyalahgunaannya. Konsep ini menegaskan bahwa setiap tindakan yang dilakukan dalam kapasitas jabatan tidak hanya memiliki hak dan kewajiban formal, tetapi juga selalu dibarengi dengan tanggung jawab hukum apabila melampaui batas atau bertentangan dengan norma yang berlaku. Pemahaman ini menekankan pentingnya prinsip pemisahan antara tindakan pribadi dan tindakan dalam jabatan, sehingga pertanggungjawaban hanya muncul pada kapasitas resmi sebagai organ negara. Maka, teori pertanggungjawaban

⁴² Fuadi, A. B., "Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara", *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 9(2), 2020, 53.

wewenang menjadi dasar bagi penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang memastikan bahwa penggunaan kewenangan selalu berada dalam koridor legalitas dan tujuan publik.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Menurut Muhaimin, penelitian hukum normatif merupakan suatu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah dalam kehidupan masyarakat, yang menjadi pedoman perilaku setiap individu.⁴³ Selain itu, Peter Mahmud Marzuki menegaskan bahwa penelitian hukum normatif adalah serangkaian proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin hukum melalui penelusuran dokumen (*library research*).⁴⁴

Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini, yaitu akan mengacu pada aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵ Tujuan penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menata mengklasifikasikan berbagai gejala yang akan digambarkan

⁴³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram-Nusa Tenggara Barat: Mataran University Press, 2020), 29.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), 29.

⁴⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan ke-15, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), 32.

oleh peneliti, serta diupayakan untuk mencapai kesempurnaan berdasarkan konstruksi permasalahan penelitian atau peristiwa hukum tertentu.⁴⁶

2. Pendekatan Penelitian

Untuk memperoleh hasil analisis yang komprehensif, penulis memandang bahwa penelitian ini perlu menggunakan beberapa pendekatan. Dalam hal ini, penulis memilih untuk menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti dan menganalisis peraturan perundang-undangan serta ketentuan hukum yang relevan dengan isu atau permasalahan yang dibahas.⁴⁷ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki, dilakukan ketika peneliti menganalisis suatu permasalahan hukum tidak semata-mata berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dengan merujuk pada konsep-konsep hukum yang telah berkembang dalam literatur. Dalam pendekatan ini, peneliti mengonstruksi pemahaman melalui penelusuran terhadap sumber-sumber hukum sekunder, seperti buku-buku hukum, jurnal ilmiah, artikel hukum, ensiklopedia, dan doktrin yang relevan.⁴⁸ Hal ini dipandang penting karena dapat dijadikan

⁴⁶ Maria SW. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019), 7.

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2014), 133.

⁴⁸ *Ibid.*, 177.

sebagai acuan dalam mengkonstruksikan sebuah argumentasi penulis atas sebuah isu hukum yang diteliti.

3. Bahan Hukum

Sebagaimana penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, maka sumber data utamanya adalah bahan hukum. Bahan hukum tersebut mencakup bahan pustaka, arsip, dokumen hukum, serta bahan non-buku seperti artikel blog yang relevan dan informasi dari internet.⁴⁹ Seluruh bahan ini digunakan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan hukum yang dikaji, baik melalui menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) maupun pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Adapun bahan hukum tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer adalah jenis bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara umum atau secara umum disebut sebagai perundang-undangan.⁵⁰ Bahan hukum primer yang dimaksud adalah sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - 3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1981), 28.

⁵⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa, 2006), 13.

- 4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Peradilan Tata Usaha Negara Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- 8) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 10) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Beracara Dalam Penyalahgunaan Wewenang;
- 11) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penyalahgunaan Wewenang;
- 12) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang

Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang- Undang

Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi;

13) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2016 tentang

Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung

Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

- b. Bahan hukum sekunder adalah hasil karya akademik dari para pakar hukum yang memberikan uraian atau penafsiran terhadap bahan hukum primer, seperti tulisan ilmiah mengenai pengujian undang-undang.⁵¹ Selain itu, bahan ini juga mencakup sumber-sumber yang berkaitan erat dengan isu yang dikaji, seperti surat kabar, majalah, makalah dari seminar dan simposium, serta informasi dari internet.⁵²

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Sesuai dengan karakteristik penelitian hukum normatif, metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka (*library research*), yaitu dengan menghimpun, menelaah, atau menelusuri berbagai dokumen atau literatur yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang diperlukan. Melalui studi pustaka (*library research*) peneliti akan mengumpulkan bahan-bahan hukum primer dan sekunder kemudian dianalisis berdasarkan rumusan permasalahan dalam penelitian ini.

5. Analisis Bahan Hukum

⁵¹ M. Syamsudi, *Operasional Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 102.

⁵² *Ibid.*

Sebelum dilakukan analisis bahan hukum, terlebih dahulu dilakukan tahap pengumpulan bahan hukum yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif berarti mengolah bahan hukum dengan pendekatan deskriptif dalam bentuk uraian kalimat yang tersusun secara sistematis, runtut, logis, tidak saling tumpang tindih, dan dipilih secara cermat, sehingga memudahkan proses interpretasi bahan hukum serta pemahaman terhadap hasil analisis, yang selanjutnya ditafsirkan secara logis dan terstruktur.⁵³ Kemudian disusun kerangka berpikir dengan menggunakan pendekatan deduktif. Metode deduktif sendiri adalah cara penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang lebih khusus, sehingga dapat dijadikan dasar untuk menjawab permasalahan dalam penelitian.⁵⁴

H. Sistematika Penulisan

Secara sistematis, untuk memberikan kejelasan arah dan mempermudah pemahaman terhadap isi pembahasan dalam penelitian ini, penyusunan dilakukan dengan membagi topik-topik pembahasan ke dalam beberapa bagian sebagaimana diuraikan berikut:

1. Bab *pertama*, berisi uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

⁵³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 81.

⁵⁴ Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2012), 390.

2. Bab *kedua*, berisi teori dan konsep yang menjadi pijakan teoritis dalam penelitian ini. Bab ini akan menguraikan terkait tinjauan umum kewenangan, penyalahgunaan kewenangan, kerugian keuangan negara, Tipikor.
3. Bab *ketiga*, merupakan analisis penulis terhadap objek penelitian. Bab ini akan membahas terkait konstruksi hukum unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam hukum administrasi negara dan hukum pidana di Indonesia dan konsep penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi.
4. Bab *keempat* memuat kesimpulan yang berisi jawaban atas rumusan masalah yang telah dikaji dalam penelitian. Selain itu, bab ini juga menyajikan saran berupa alternatif solusi yang diajukan oleh penulis sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN KEWENANGAN/WEWENANG, PENYALAHGUNAAN WEWENANG, KERUGIAN KEUANGAN NEGARA, DAN TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Kewenangan atau Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara

1. Pengertian Kewenangan atau Wewenang

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegheid*” dalam bahasa Belanda. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah *wewenang* juga disejajarkan dengan *kewenangan*, yang dimaknai sebagai hak serta kekuasaan untuk melakukan tindakan, mengambil keputusan, memberikan perintah, dan mengalihkan tanggung jawab kepada pihak atau lembaga lain.⁵⁵

Menurut H.D. Stout, wewenang merupakan konsep yang bersumber dari hukum organisasi pemerintahan, yang dipahami sebagai keseluruhan ketentuan yang mengatur bagaimana subjek hukum publik memperoleh dan menggunakan kewenangan pemerintah dalam hubungan hukum publik.⁵⁶ Sedangkan, menurut Bagir Manan, dalam ranah hukum, wewenang tidak identik dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menunjukkan hak untuk bertindak atau tidak bertindak, sedangkan wewenang mengandung arti sebagai hak yang sekaligus memuat kewajiban.⁵⁷

⁵⁵ Kamal Hidja, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makassar: Pustaka Refleksi, 2010), 35.

⁵⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 71.

⁵⁷ Nurmayani S.H., M.H., *Hukum Administrasi Daerah*, (Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009), 26.

Kewenangan merupakan hak bagi pejabat atau lembaga untuk menjalankan wewenang yang diberikan berdasarkan ketentuan yang berlaku, sehingga kewenangan juga berkaitan dengan kemampuan melakukan tindakan hukum sesuai aturan formal. Dengan demikian, kewenangan dipahami sebagai kekuasaan resmi yang melekat pada pejabat atau suatu institusi. Kewenangan menempati posisi penting dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Karena kualitasnya yang fundamental, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan bahwa kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi negara.⁵⁸

Kewenangan atau wewenang merupakan kekuasaan hukum, yaitu hak untuk mengatur atau melakukan tindakan, serta kewenangan pejabat publik untuk menaati ketentuan hukum dalam menjalankan tugas-tugas publik. Sebagai konsep dalam hukum publik, wewenang setidaknya memuat tiga komponen, yakni pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.⁵⁹ Komponen pengaruh menunjukkan bahwa pelaksanaan wewenang dimaksudkan untuk mengarahkan perilaku subjek hukum.⁶⁰ Komponen ini menghendaki agar pejabat publik tidak menggunakan kewenangannya melampaui tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

⁵⁸ Ridwan HR. *Op.Cit.*, 99.

⁵⁹ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah : Kewenangan & Jabatan*, Cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 52.

⁶⁰ *Ibid.*

Komponen dasar hukum menekankan bahwa setiap kewenangan harus memiliki landasan hukum yang jelas.⁶¹

Komponen ini menuntut bahwa setiap tindakan pemerintahan atau pejabat publik selalu bersandar pada dasar hukum ketika bertindak. Komponen kesesuaian hukum mengandung arti bahwa terdapat standar wewenang, baik standar umum (berlaku untuk seluruh jenis wewenang) maupun standar khusus (berlaku bagi wewenang tertentu).⁶² Komponen ini mengharuskan setiap tindakan pemerintah atau pejabat publik memiliki ukuran atau pedoman yang bersifat umum untuk seluruh bentuk wewenang yang berlandaskan pada prinsip legalitas tindakan.

Terdapat perbedaan pandangan mengenai makna wewenang dan kewenangan dalam praktik, dan meskipun tidak selalu dianggap mendesak, pembedaan ini tetap perlu dijelaskan. Untuk menjelaskan perbedaan tersebut, Ateng Syafrudin memaparkan distinasi antara wewenang (*competence, bevoegheid*) dan kewenangan (*authority, gezag*), yaitu:

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdeel (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkungan tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.⁶³

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab", Jurnal Pro Justitia Universitas Parahyangan Bandung, 4(1), 2000, 22.

UU No. 30 Tahun 2014 juga membedakan pengertian antara wewenang dengan kewenangan. Di dalam Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan di dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Atas perbedaan ini, penulis menyimpulkan bahwa kewenangan memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan wewenang. Kewenangan merupakan bentuk kekuasaan yang mencakup hak sekaligus kewajiban, sedangkan wewenang hanya mencerminkan adanya hak, misalnya kewenangan menandatangani atau mengeluarkan surat izin oleh seorang pejabat atas nama menteri, sementara kewenangan utamanya tetap berada pada menteri (delegasi wewenang). Karena itu, tidak keliru apabila dikatakan bahwa di dalam kewenangan terkandung wewenang. Sebab, keabsahan dari suatu tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Maka dalam hal ini, H.W.R. Wade menyatakan bahwa : *“The primary purpose of administrative law, therefore, is to keep the power of government within their legal bounds, so as to protect*

the citizen against their abuse".⁶⁴ Artinya, tujuan dari Hukum Administrasi adalah untuk menjaga agar kekuasaan pemerintahan berada dalam batas-batas hukum yang melandasinya, sehingga dapat melindungi masyarakat dari perbuatan penyalahgunaan atau pelampauan wewenang dari pemerintah. Maka dapat dikatakan bahwa kewenangan atau wewenang merupakan suatu hak yang dimiliki oleh setiap pejabat atau institusi/lembaga negara dalam bertindak menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa antara kewenangan, wewenang, dan *rechtbevoegdheden* terdapat hubungan struktural yang berjenjang dan tidak dapat disejajarkan secara terminologis. Kewenangan merupakan mandat kekuasaan formal yang luas, di mana di dalamnya terbagi menjadi unit-unit wewenang (*onderdeel*) yang bersifat spesifik. Adapun *rechtbevoegdheden* dipahami sebagai unit-unit hak hukum operasional yang mengisi wewenang tersebut, sehingga memberikan kapasitas legal bagi pejabat untuk melakukan tindakan hukum nyata (*rechtshandeling*) dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan.

2. Bentuk dan Cara Memperoleh Kewenangan

Wewenang tidak serta-merta melekat pada suatu jabatan atau pada lembaga maupun komisi tertentu. Ada mekanisme tertentu untuk memperoleh wewenang, yang dalam literatur hukum administrasi sering disebut sebagai

⁶⁴ *Op. Cit.*, Tedi Sudrajat, 53.

sumber perolehan kewenangan. Sumber perolehan kewenangan ini bertumpu pada penggunaan wewenang pemerintahan (tindak pemerintahan) dengan demikian disyaratkan harus berdasarkan atas kewenangan yang sah (keabsahan)".⁶⁵ Dalam hal ini, Donald E. Erickson menyatakan:

*An administrative agency has no inherent power. Any authority agencies may have is vested in them by statute or by the constitution. Administrative determinations are enforceable only in the manner provided by statute. The power and authority to be exercised by administrative agencies must be granted by clear and unmistakable statutory language since a doubtful power does not exist, and an express grant of power is subject to a strict interpretation.*⁶⁶

Artinya bahwa badan pemerintahan tidak memiliki wewenang yang melekat padanya. Setiap organ atau pemerintahan memiliki wewenang berdasarkan undang-undang atau konstitusi. Pelaksanaan wewenang hanya dapat dilaksanakan dengan cara yang ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu, dalam teori kewenangan, asas legalitas menjadi pilar utama yang merupakan salah satu prinsip utama yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara hukum, terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem kontinental.⁶⁷

Kewenangan yang dimiliki organ atau lembaga pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata, menetapkan pengaturan, ataupun mengeluarkan keputusan selalu bersumber dari kewenangan yang diperoleh melalui atribusi,

⁶⁵ Sri Nur Hari Susanto, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan, *Administrative Law & Governance Journal*, 3(3), 2020, 434.

⁶⁶ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, cet. 1, (Jakarta : Sinar Grafika, 2017), 112.

⁶⁷ Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", (*Makalah*, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998), 39.

delegasi, dan mandat. Wewenang yang diperoleh melalui atribusi merupakan pemberian kewenangan pemerintahan yang baru berdasarkan suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, melalui atribusi lahirlah atau diciptakan suatu kewenangan pemerintahan yang baru. Dalam delegasi, terjadi pemindahan suatu kewenangan yang sudah ada dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh kewenangan tersebut secara atributif kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya. Karena itu, delegasi selalu diawali oleh adanya kewenangan atributif. Pada mandat, tidak terdapat pemberian kewenangan baru maupun pemindahan kewenangan dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kepada pihak lainnya.⁶⁸

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk melakukan suatu tindakan atau memilih untuk tidak melakukannya. Wewenang mengandung pengertian yang mencakup hak sekaligus kewajiban. Hak memberikan keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak, ataupun meminta pihak lain melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau menahan diri dari tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁶⁹

⁶⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), 68.

⁶⁹ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000), 1-2.

Kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat dikenal sebagai konsep kewenangan distributif dalam konteks hukum administrasi negara. Secara umum mekanisme distributif merujuk pada pembagian atau penyebaran kewenangan pemerintahan di antara organ-organ negara.⁷⁰ Kewenangan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalannya oleh organ lain atas namanya.⁷¹

B. Pengertian dan Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Dikenal dua istilah dalam konteks ini yakni penyalahgunaan wewenang dan menyalahgunakan kewenangan yang keduanya berasal dari doktrin Hukum Administrasi Negara dan secara umum digunakan dalam disiplin hukum tersebut. Dari sudut pandang etimologis, kata “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” tersusun dari gabungan kata “salah” dan “guna”. Istilah “penyalahgunaan” yang berbentuk *noun* mengandung arti proses, cara, atau perbuatan dalam menggunakan sesuatu secara tidak semestinya atau menyimpang, sedangkan kata “menyalahgunakan” yang berbentuk *verb* dimaknai sebagai tindakan

⁷⁰ BPK RI, *Pelimpahan Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat*, diakses dari [https://kalteng.bpk.go.id/ujdi/asset/materi/tahukahanda/Perbedaan%20Delegasi%20Mandat.pdf#:~:text=Dalam%20hukum%20Administrasi%2C%20dikenal%203%20\(tiga\)%20sumber%20kewenangan%2C%20yaitu%20atribusi%2C%20delegasi%2C%20dan%20mandat](https://kalteng.bpk.go.id/ujdi/asset/materi/tahukahanda/Perbedaan%20Delegasi%20Mandat.pdf#:~:text=Dalam%20hukum%20Administrasi%2C%20dikenal%203%20(tiga)%20sumber%20kewenangan%2C%20yaitu%20atribusi%2C%20delegasi%2C%20dan%20mandat). Pada tanggal 12 Oktober 2025 pukul 21.16

⁷¹ Hukum online, *Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat-lt5816ab6ea74a7/>, tanggal 12 Oktober 2025 pukul 22.08

menggunakan sesuatu tidak sesuai dengan ketentuan yang seharusnya atau melakukan penyelewengan.⁷²

Istilah penyalahgunaan atau menyalahgunakan dalam bahasa Belanda dikenal dengan sebutan *misbruik*, yang memiliki kesamaan makna dengan istilah *Missbrauch* dalam bahasa Jerman serta *misuse* dan *abuse* dalam bahasa Inggris, yang keseluruhannya selalu dikaitkan dengan konotasi negatif berupa tindakan penyimpangan atau penyelewengan.⁷³ Begitupun istilah wewenang dan kewenangan sama-sama bersumber dari kata dasar wenang dan keduanya berbentuk *noun*.⁷⁴

Sebagaimana pada sub bab sebelumnya wewenang dipahami sebagai hak dan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan, yang pada hakikatnya juga menunjuk pada pengertian kewenangan. Adapun kewenangan diartikan sebagai keadaan berwenang serta hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Dalam terminologi bahasa Inggris, keduanya dikenal dengan istilah *authority* tanpa adanya pembedaan makna, demikian pula dalam bahasa Belanda yang tidak membedakan secara tegas antara kedua istilah tersebut. Istilah yang lazim digunakan dalam bahasa Belanda adalah *bevoegdheid*, meskipun dikenal pula istilah lain yang bermakna kewenangan atau kompetensi, yaitu

⁷²Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI), *menyalahgunakan* <https://kbbi.web.id/salah%20guna.menyalahgunakan>, tanggal 12 Oktober 2025 pukul 22.20.

⁷³ Budi Parmono, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", (Disertasi, Fakultas Hukum UB, Malang, 2011), 137. Lihat juga Victoria Bull, Oxford Learner's Pocket (Dictionary, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2012), 2 dan 282.

⁷⁴ Sahlan, M., "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 23(2), 2016, 275.

bekwaamheid.⁷⁵ Oleh karena itu, berdasarkan pembahasan antara kewenangan dan wewenang secara terminologis tidak terdapat perbedaan yang bersifat mendasar atau prinsipil antara istilah wewenang dan kewenangan. Kedua istilah tersebut senantiasa dikaitkan dengan hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan suatu perbuatan. Dengan demikian, pembedaan antara konsep menyalahgunakan kewenangan dan penyalahgunaan wewenang yang didasarkan pada anggapan adanya perbedaan pengertian atau definisi yuridis antara kewenangan dan wewenang menjadi tidak lagi relevan.

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam kerangka Hukum Administrasi Negara disejajarkan dengan doktrin *détournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis, atau dengan istilah *abuse of power* dan *misuse of power* dalam terminologi hukum berbahasa Inggris.⁷⁶ Secara historis, konsep penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) muncul pertama kali di Prancis dan menjadi dasar pengujian lembaga peradilan administrasi negara terhadap suatu tindakan pemerintahan.⁷⁷

Saat ini, *Conseil d'Etat* (Mahkamah Agung khusus peradilan administrasi di Prancis) telah mengembangkan konsep *detournement de pouvoir* menjadi tiga kategori:⁷⁸

⁷⁵ Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005), 100.

⁷⁶ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2012), 21-22.

⁷⁷ H. Yulius, "Menyelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-undang Administrasi Pemerintah ditinjau dari optik Hermeneutika Hukum", (*Majalah, Hukum Varia Peradilan* Tahun XXXI No. 360, 2015), 7.

⁷⁸ Fuadi, Abdul Basid. "Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 9(2), 2020, 54.

- a. Ketika tindakan pejabat pemerintahan tersebut benar-benar diambil tanpa didasari kepentingan publik (*when the administrative act is completely taken without the public interest in mind*).
- b. Ketika tindakan pejabat pemerintahan diambil atas dasar kepentingan umum, tetapi diskresi yang dilakukannya itu tidak sesuai tujuan dari peraturan dasarnya (*when the administrative act is taken in the basis of the public interest but the discretion which the administration exercise in doing so was not conferred by law for that purpose*).
- c. Dalam kasus yang bersifat prosedural, pejabat pemerintahan bertindak menyimpang ketika menerapkan suatu norma dalam peraturan, yang prosedurnya sesuai ketentuan yang ada, tetapi tujuannya lain dari apa yang ada dalam peraturan tersebut (*in cases of détournement de procédure where the administration, concealing the real content of the act under a false appearance, follows a procedure reserved by law for other purpose*).

Konsep *détournement de pouvoir* yang berasal dan berkembang di Prancis selanjutnya memberikan pengaruh terhadap praktik penegakan hukum di negara lain, seperti Belanda sebagai salah satu negara yang pernah berada di bawah kekuasaan Prancis, serta Indonesia yang merupakan bekas jajahan Belanda. Di Belanda, penyalahgunaan wewenang digunakan oleh Hoge Raad sebagai salah satu dasar pertimbangan hukum dalam menjatuhkan putusan. Sementara itu, di Indonesia, penyalahgunaan wewenang dijadikan sebagai alasan atau dasar gugatan bagi orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya

dirugikan akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara oleh pihak yang berwenang.⁷⁹

Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur mendefinisikan penyalahgunaan wewenang sebagai pelaksanaan wewenang yang tidak dilakukan sebagaimana semestinya. Dalam konteks ini, seorang pejabat dinilai melanggar asas spesialisitas atau asas tujuan karena menggunakan kewenangannya untuk maksud yang menyimpang dari tujuan yang melekat pada pemberian wewenang tersebut.⁸⁰

Asas spesialisitas pernah diberlakukan dalam sistem hukum positif Indonesia, khususnya melalui Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Administrasi Negara yang mengatur alasan pengajuan gugatan ke Peradilan Administrasi. Dalam penjelasan pasal tersebut, ketentuan ini secara eksplisit dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang, meskipun pada perkembangan selanjutnya norma tersebut dihapus dan digantikan dengan pengaturan mengenai AUPB ketika undang-undang tersebut mengalami perubahan. Dalam praktik hukum pidana, khususnya pada Peradilan Tindak Pidana Korupsi, ketentuan ini kerap dijadikan rujukan untuk menjelaskan unsur menyalahgunakan kewenangan sebagaimana tercantum dalam

⁷⁹ Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Konsep Penyalahgunaan Wewenang dan Konsep Menyalahgunakan Kewenangan, diakses dari <https://opac.fhukum.unpatti.ac.id/index.php?p=fstream-pdf&fid=4106&bid=7609> tanggal 16 Oktober 2025 pukul 21.35

⁸⁰ Philipus M. Hadjon, dkk., Hukum Administrasi dan..., *Op.Cit.*, 21-22.

Pasal 3 UU Tipikor, melalui penafsiran ekstensif dengan menggunakan pendekatan doktrin otonomi hukum pidana.⁸¹

Terjadinya penyalahgunaan wewenang harus dinilai dengan pembuktian faktual mengenai apakah seorang pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang berbeda dari yang telah ditetapkan atau tidak. Selain itu, perlu dibuktikan pula bahwa penyalahgunaan wewenang tersebut dilakukan secara sengaja melalui pengalihan tujuan yang melekat pada kewenangan tersebut, dan bukan semata-mata akibat kelalaian. Pengalihan tujuan itu didorong oleh adanya kepentingan pribadi, baik untuk keuntungan diri pejabat yang bersangkutan maupun untuk kepentingan pihak lain.⁸²

Kemudian tolok ukur terjadinya penyalahgunaan wewenang dapat ditentukan juga dari ada atau tidaknya kepentingan publik dalam tujuan yang hendak diwujudkan oleh pemberi wewenang. Namun demikian, penilaian tersebut juga harus terlebih dahulu didahului dengan pembuktian faktual bahwa pejabat pemerintahan telah menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang menyimpang. Parameter utama dalam penggunaan wewenang berkaitan dengan ada tidaknya pelaksanaan yang sesuai atau justru terjadi penyimpangan terhadap kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah, yaitu kepatuhan. Dalam konteks hukum administrasi negara, yang pada dasarnya memuat norma-norma penyelenggaraan pemerintahan, ketentuan-ketentuan

⁸¹ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor: 14/Pid.Sus /2012/PN.AB. dengan Terdakwa Edi Tri Sukmono, SH. Alias Edi dan Putusan Mahkah Konstitusi Nomor: 03/PID.SUS/TPK/2013/PN.PBR. dengan Terdakwa Amril Daud.

⁸² *Op. cit.*, Abdul Latif, Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi, 35.

tersebut juga berfungsi sebagai tolok ukur atau parameter dalam menilai pelaksanaan suatu wewenang.⁸³

Secara yuridis, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tepatnya dalam Pasal 17 yang dinyatakan terjadi ketika “badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang.” Pasal 18 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan melampaui wewenang ketika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan dengan a). melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b). melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau c). bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sedangkan “keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan” berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014. Kemudian, pada Pasal 18 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dinyatakan sewenang-wenang manakala “keputusan dan/atau tindakannya dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap”. Maka berdasarkan rumusan

⁸³ Kaloh, I., Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang Menduduki Jabatan Administrator dalam Pemerintahan. *Lex Privatum*, 11(2), 2023, 3.

tersebut, konsep “penyalahgunaan wewenang” dimaknai secara luas oleh undang-undang *a quo*, yang mana termasuk juga didalamnya “melampaui wewenang” maupun “tindakan sewenang-wenang”.⁸⁴

UU No. 30 Tahun 2014 tidak memberikan perumusan mengenai definisi, pengertian, maupun konsep penyalahgunaan wewenang. Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 hanya memuat pengaturan tentang larangan penyalahgunaan wewenang beserta tiga bentuk larangannya yang secara konseptual dan teoretis menurut para ahli Hukum Administrasi Negara serta praktisi Hukum Administrasi Negara (hakim PTUN) dinilai tidak tepat dan berpotensi menimbulkan penafsiran yang menyesatkan.⁸⁵

Namun demikian, menurut penulis, perluasan pemaknaan penyalahgunaan wewenang dalam UU No. 30 Tahun 2014 beserta perdebatan yang mengiringinya tidak seharusnya menghambat keberlakuan norma penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Sebagaimana undang-undang yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu legislatif, maka berdasarkan asas legalitas, UU No. 30 Tahun 2014 memiliki daya ikat umum, wajib dilaksanakan, dan tidak dapat dikesampingkan sepanjang belum dicabut atau dinyatakan tidak berlaku oleh lembaga negara yang berwenang.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Loc. cit.*, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pattimur, Konsep Penyalahgunaan Wewenang dan Konsep Menyalahgunakan Kewenangan.

C. Kerugian Keuangan Negara

1. Pengertian Kerugian Keuangan Negara

Kerugian Keuangan Negara didefinisikan melalui dua kerangka hukum utama, yaitu UU Pembendaharaan Negara (sebagai konsep administratif) dan UU Tipikor (sebagai unsur delik pidana). Meskipun memiliki fokus yang berbeda, kedua kerangka ini saling menguatkan dalam menetapkan prasyarat kuantifikasi kerugian. Definisi kerugian keuangan yang paling fundamental terdapat dalam Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Ketentuan ini mendefinisikan kerugian keuangan negara/Daerah sebagai: “kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Selain itu, dalam Pasal 1 angka 15 UU No. 15 Tahun 2006, 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. Kemudian dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor, menyebutkan bahwa kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Melalui frasa “dapat” terlihat jelas bahwa UU Tipikor arahnya pada delik formil.⁸⁶ Meskipun demikian, hal

⁸⁶ Manorek, M. K., Kajian Hukum Terhadap Tindak Pidana Pencucian Uang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. *Lex Administratum*, 13(1), 2025, 3.

itu telah diubah konteksnya oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 menjadi delik materiil. Sehingga kerugian keuangan negara mesti nyata-nyata terjadi (*actual loss*) sebagai akibat dari perbuatan pelaku.⁸⁷

Kerugian keuangan negara dalam hukum pidana merupakan unsur utama yang harus dibuktikan untuk delik korupsi yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.⁸⁸ UU ini mengatur kelompok korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Keberadaan unsur kerugian keuangan negara membedakan korupsi kategori pada Pasal 2 dan Pasal 3 yang dikategorikan sebagai delik materiil dari korupsi kategori lain, seperti suap-menyuap pada Pasal 5 UU Tipikor, yang dikategorikan sebagai delik formal. Dalam delik formal, cukup dibuktikan perbuatan yang dilarang tanpa perlu membuktikan kerugian keuangan negara, sementara delik materiil menuntut pembuktian nyata atas akibat kerugian keuangan negara.

2. Unsur-Unsur Kerugian Keuangan Negara

Dalam perkara Tipikor, salah satu unsur fundamental yang harus dibuktikan adalah adanya kerugian keuangan negara. Selain dalam perkara tindak pidana korupsi, kerugian negara juga merupakan unsur yang signifikan

⁸⁷ Hariman Satria, "Perluasan Makna Kerugian Keuangan Negara Dalam Korupsi Izin Usaha Pertambangan Kajian Putusan Nomor 2633 K/Pid.Sus/2018", *Jurnal Yudisial*, 13(2), 2020, 169.

⁸⁸ AMRULLAH, M. D. F., Kasmarani, Y., & Mustika, D, "Analisis Sifat Melawan Hukum Formil Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pasal 2 Dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001", *Ta'zir: Jurnal Hukum Pidana*, 8(1), 2024, 57.

dalam berbagai perkara di bidang administrasi maupun perdata.⁸⁹ Kerugian keuangan negara merupakan elemen sentral dalam penegakan hukum Tipikor di Indonesia.

Kerugian keuangan negara, dalam konteks hukum, dipandang sebagai berkurangnya kekayaan negara yang diakibatkan oleh Perbuatan Melawan Hukum atau kelalaian.⁹⁰ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 sebagaimana dikemukakan sebelumnya, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil. Suatu perbuatan hanya dapat dinyatakan merugikan keuangan negara apabila terpenuhi syarat adanya kerugian negara yang benar-benar terjadi secara nyata.

Penting untuk membedakan antara kerugian keuangan negara yang memiliki unsur pidana dan kerugian negara yang bersifat administratif. Jika kerugian negara ditimbulkan tanpa didasarkan pada unsur perbuatan melawan hukum atau kelalaian yang memiliki unsur pidana, penyelesaiannya dilakukan secara administratif. Mekanisme ini melibatkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah. Pengenaan ganti kerugian terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK, sementara terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh

⁸⁹ BPK RI, Keuangan Negara Dan Kerugian Negara Dalam perspektif Hukum diakses dari <https://kepri.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/08/TLHK-1-Keuangan-Negara-dan-Kerugian-Negara-dalam-Perspektif-Hukum.pdf>, hlm. 2, tanggal 17 Oktober 2025 pukul 19.10

⁹⁰ BPK RI, Keuangan Negara Dan Kerugian Negara Dalam perspektif Hukum diakses dari <https://kepri.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/08/TLHK-1-Keuangan-Negara-dan-Kerugian-Negara-dalam-Perspektif-Hukum.pdf> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 19.34

menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.⁹¹ Perbedaan ini menyoroti bahwa tidak semua kerugian finansial yang dialami negara otomatis merupakan Tipikor; hanya kerugian yang berasal dari perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur kerugian keuangan negara dalam Tipikor.

Korupsi dalam konteks penegakan hukum digolongkan sebagai *extraordinary crime* dan *seriousness crime* karena dampak masifnya terhadap hak ekonomi dan sosial masyarakat dan negara. Oleh karena itu, pembuktiannya menuntut langkah-langkah yang serius, profesional, dan independen. Kerugian keuangan negara, sebagai tolok ukur utama akibat dari Tipikor, menjadi parameter keberhasilan penegakan hukum di mata publik dan aparat penegak hukum.

Salah satu polemik terbesar dalam penerapan unsur Kerugian keuangan negara adalah interpretasi terhadap "uang negara" yang telah dipisahkan, khususnya yang dikelola oleh BUMN yang berbentuk perseroan. Hasil kajian Putusan Hakim Mahkamah Agung menunjukkan bahwa belum adanya persamaan persepsi yang seragam dalam menginterpretasikan makna uang negara dan Kerugian keuangan negara terkait dengan BUMN perseroan.⁹²

⁹¹ Kementerian Keuangan, "Memahami arti dari kerugian negara", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn1-lhokseumawe/baca-artikel/17008/Memahami-Arti-Dari-Kerugian-Negara.html> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 20.34

⁹² BSDK MA, "Interpretasi Tentang Makna Uang Negara dan Kerugian Negara Dalam Perkara Pidana Korupsi Terkait BUMN", diakses dari <https://bsdk.mahkamahagung.go.id/id/%20id/puslitbang->

Ketiadaan kesamaan pandangan atau pengertian atas makna keuangan negara dan kerugian keuangan negara ini menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan hukum, khususnya dalam delik-delik korupsi yang berkaitan dengan BUMN. Dalam beberapa kasus, terdapat kesan bahwa perbuatan hukum perdata, yang sejatinya merupakan bagian dari risiko bisnis BUMN yang secara filosofis hadir untuk mencari pendapatan dan memperkuat perekonomian negara, dikriminalisasi secara paksa menjadi delik korupsi. Apabila pengambilan risiko komersial oleh BUMN dapat dengan mudah dikriminalisasi, hal ini akan menghambat inisiatif ekonomi perusahaan pelat merah tersebut. Oleh karena itu, aparat penegak hukum harus berhati-hati untuk membedakan aturan penilaian bisnis (*business judgment rule*) dari niat pidana, untuk menghindari penjeratan pidana atas kerugian yang semata-mata bersifat administratif atau risiko bisnis.⁹³

Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor merupakan delik utama (*core crime*) korupsi di Indonesia karena secara langsung menyerang keuangan negara. Delik ini menjadi inti filosofis dan yuridis Tipikor. Unsur-unsur dalam Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor, yang identik dengan Pasal 603 KUHP Baru, terdiri dari empat elemen utama: (1) Unsur Subjek: setiap orang; (2) Unsur Perbuatan: memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (3) Unsur Sifat: secara melawan hukum; dan (4) Unsur Akibat: yang dapat

[id/dok-keg-puslitbang-id/762-interpretasi-tentang-makna-uang-negara-dan-kerugian-negara-dalam-perkara-pidana-korupsi-terkait-bumn](https://id.dok-keg-puslitbang-id/762-interpretasi-tentang-makna-uang-negara-dan-kerugian-negara-dalam-perkara-pidana-korupsi-terkait-bumn) tanggal 17 Oktober 2025 pukul 21.05

⁹³ *Ibid.*

merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.⁹⁴ Unsur kerugian keuangan negara ini bersifat alternatif, yaitu "merugikan keuangan negara *atau* perekonomian negara."

Kemudian Pasal 3 UU Tipikor memiliki tiga unsur yaitu (1) dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi; (2) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; (3) dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara. Dari rumusan deliknya, Pasal ini ditujukan kepada pegawai negeri atau pejabat publik yang memiliki kewenangan tertentu.⁹⁵

Kedua pasal tersebut dalam perspektif hukum pidana, berfungsi sebagai elemen material yang mewajibkan adanya kerugian keuangan negara secara nyata dalam Tipikor. Setelah adanya Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, unsur kerugian negara haruslah bersifat nyata (*actual loss*) dan pasti, tidak lagi bersifat potensial (*potential loss*). Unsur ini harus dibuktikan melalui hubungan kausalitas yang jelas antara perbuatan melawan hukum (seperti penyalahgunaan wewenang) dengan berkurangnya kas atau kekayaan negara. Lembaga yang berwenang untuk menghitung dan menyatakan adanya

⁹⁴ Marsudin Nainggolan, Danpala, "Pasal 603 KUHP Baru Sebagai Delicta Commune, Delik Materil, Modifikasi Sistem Delphi, dan Core Crime Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor", diakses dari <https://dandapala.com/article/detail/pasal-603-kuhp-baru-sebagai-delicta-commune-delik-materil-modifikasi-sistem-delphi-dan-core-crime-pasal-2-ayat-1-uu-tipikor#:~:text=Kesamaan%20Unsur%20Pasal%20603%20merupakan,yang%20dapat%20merugikan%20keuangan%20negara%E2%80%A6%E2%80%9D> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.00

⁹⁵ Hukum Online.com, oleh M Dani Pratama Huzaini "Memahami Kembali Delik Formil Pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor", diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-kembali-delik-formil-pada-pasal-2-dan-pasal-3-uu-tipikor-lt58b107c37432b/> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.17

kerugian keuangan negara secara definitif dalam konteks pembuktian pidana adalah BPK, sebagaimana diperkuat oleh SEMA No. 4 Tahun 2016.

Sebaliknya, dalam Hukum Administrasi Negara, kerugian negara dilihat sebagai konsekuensi dari maladministrasi, kelalaian prosedural, atau penyimpangan wewenang yang tidak selalu disertai niat jahat (*mens rea*) untuk memperkaya diri. Fokusnya adalah pada pemulihan aset (restorasi), di mana setiap Pegawai Negeri atau pejabat yang merugikan keuangan negara diwajibkan untuk mengganti kerugian tersebut melalui mekanisme Tuntutan Ganti Rugi. Unsur kerugian keuangan negara di sini muncul dari pelanggaran terhadap tata kelola dan prosedur keuangan negara yang diatur, misalnya, dalam UU No. 30 Tahun 2014. Jika kerugian diselesaikan secara administratif melalui pengembalian penuh dalam tenggat waktu yang ditentukan, proses pidana seringkali dihentikan, mencerminkan sifat *ultimum remedium* dari hukum pidana.

Berdasarkan hal tersebut, menurut penulis dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur kerugian keuangan negara tersusun atas empat pilar utama yang saling berkaitan secara sistematis. *Pertama*, adanya perbuatan melawan hukum Pasal 2 UU Tipikor atau penyalahgunaan wewenang, sarana, atau jabatan Pasal 3 UU Tipikor. Tanpa adanya perbuatan yang melanggar aturan hukum atau melampaui wewenang, berkurangnya uang negara mungkin hanya dianggap sebagai risiko bisnis atau kegagalan kebijakan, bukan korupsi. *Kedua*, kerugian tersebut harus bersifat nyata dan pasti (*actual loss*), yang

berarti kekayaan negara benar-benar telah berkurang secara riil dan dapat dihitung jumlah nominalnya, bukan lagi sekadar potensi atau risiko kerugian (*potential loss*). *Ketiga*, adanya hubungan kausalitas (*causal verband*) yang bersifat langsung antara tindakan melawan hukum yang dilakukan dengan timbulnya kerugian pada kas negara. *Keempat*, secara prosedural, kerugian tersebut harus dikonfirmasi melalui hasil audit investigatif oleh lembaga yang berwenang untuk menjamin validitas empiris dan kepastian hukum di pengadilan.

Dengan demikian, unsur kerugian keuangan negara telah bertransformasi dari sekadar potensi menjadi elemen material (*bestandel delict*) yang wajib dibuktikan secara empiris dalam ranah hukum pidana. Pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, keberadaan kerugian negara tidak lagi bersifat spekulatif, melainkan harus memenuhi kualifikasi nyata dan pasti (*actual loss*). Hal ini membawa implikasi bahwa penentuan kerugian tersebut harus dilakukan melalui mekanisme prosedural audit oleh lembaga yang berwenang, seperti BPK, guna menjamin kepastian hukum dan menghindari subjektivitas dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

3. Penentuan Kerugian Keuangan Negara

Perumusan mengenai keuangan negara dapat dianalisis melalui pendekatan berdasarkan aspek objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari perspektif objek, keuangan negara mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan serta aktivitas di

bidang fiskal dan moneter, pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala bentuk aset berupa uang maupun barang yang menjadi milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sudut pandang subjek, keuangan negara meliputi seluruh pihak yang terlibat dalam pengelolaan objek dimaksud, baik yang dimiliki oleh negara maupun yang berada di bawah penguasaan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN atau Daerah, serta badan lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.⁹⁶

Penafsiran mengenai keuangan negara melalui pendekatan sistematis serta teleologis atau sosiologis dapat menghasilkan pemahaman yang lebih selaras dengan tujuan pengaturannya, yakni keuangan negara dalam arti luas. Dalam pengertian ini, keuangan negara mencakup keuangan yang terdapat dalam APBN, APBD, BUMN/BUMD, dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara yang menjadi objek pemeriksaan serta pengawasan.⁹⁷ Kerugian yang terjadi pada BUMN Persero tidak serta-merta dapat dikualifikasikan sebagai kerugian negara sebagaimana dimaksud dalam UU Tipikor, melainkan lebih tepat dipandang sebagai kerugian BUMN Persero.⁹⁸

Terdapat dua bentuk pertanggungjawaban Direksi dalam konteks tersebut. *Pertama*, apabila kerugian berkaitan dengan penggunaan dana yang

⁹⁶ Paulina, Y. dan Molidya Aldarine, "Pengelolaan Keuangan Negara", *Journal Of Management*, 12(2), 20.

⁹⁷ Arifin P Soeriaatmadja, *Keuangan public dalam perspektif hukum: Teori, Praktik, dan kritik*, (Jakarta: Rajawali pers, 2010), 110.

⁹⁸ Ahmadie Azra Isnain, "Teori Hukum Tentang Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti", *Unes Law review*, 6(2), 2023, 6052.

dialokasikan untuk Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation/PSO*) dan digunakan secara melawan hukum, maka Direksi dapat dikenai pertanggungjawaban administratif sekaligus pidana. *Kedua*, apabila kerugian yang timbul pada BUMN Persero murni berkaitan dengan kekayaan perseroan, maka mekanisme pertanggungjawabannya tunduk pada ketentuan hukum privat atau hukum perseroan, sehingga Direksi dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi secara penuh.⁹⁹

Pada praktik saat ini, aparat penegak hukum dalam menetapkan adanya kerugian negara masih berpedoman pada metode yang dikemukakan oleh Tuanakotta, yaitu:¹⁰⁰

- a. Kerugian Total
- b. Kerugian Total dengan penyesuaian
- c. Kerugian bersih
- d. Harga wajar
- e. Biaya kesempatan
- f. Bunga

Terkait hal tersebut, terdapat ketentuan hukum yang lebih tinggi yang menegaskan bahwa perhitungan kerugian keuangan negara harus didasarkan pada kerugian yang bersifat nyata dan pasti. Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 yang mendefinisikan kerugian negara secara tegas menekankan unsur nyata dan pasti dan Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 yang menyaratkan kerugian keuangan negara sebagai delik materil. Kata

⁹⁹ Mahyani, Ahmad, Tanggung Jawab Pidana Direksi BUMN Yang merugi, 2019 2(1), 9.

¹⁰⁰ *Loc. cit.*, Ahmadie Azra Isnain, 6053-6054.

nyata dimaknai sebagai adanya kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang benar-benar merupakan milik negara dan harus dapat dibuktikan dengan dokumen yang sah sebagai bukti kepemilikan negara.¹⁰¹ Sementara itu, kata pasti diartikan sebagai adanya kekurangan uang, surat berharga, atau barang dalam jumlah tertentu yang dapat dinilai berdasarkan seluruh transaksi yang tercatat sebagai nilai buku dan terbukti berkurang secara valid, serta tidak didasarkan pada estimasi, asumsi, potensi, maupun imajinasi.¹⁰²

Dalam konteks ini, Pasal 10 ayat 1 UU No. 15 Tahun 2006 menegaskan bahwa untuk menetapkan dan menilai jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum yang sengaja maupun tidak oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan Lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, BPK yang di delegasikan oleh undang-undang berwenang menilai dan menetapkan kerugian negara. BPK membantu penyidik untuk mengeluarkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara dengan temuan dari instansi BPK.¹⁰³ Pemeriksaan yang dilakukan BPK mencakup, yaitu:¹⁰⁴

- a. Pemeriksaan Keuangan (*Financial Audit*) merupakan pemeriksaan terhadap laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang

¹⁰¹ Simatupang, Dian Puji N, *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022), 56.

¹⁰² Simatupang, Dian Puji N, *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022), hlm 58

¹⁰³ Arifin P Soeriaatmadja, *keuangan public dalam perspektif hukum: Teori, Praktik, dan kritik* (Jakarta: Rajawali pers, 2010) hlm 121.

¹⁰⁴ *Ibid.*

bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai apakah laporan keuangan tersebut telah nyata dan wajar.

- b. Pemeriksaan kinerja (*Performance Audit*) adalah pemeriksaan yang dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai jenis bukti guna memberikan penilaian yang independen atas kinerja suatu entitas, program, atau kegiatan yang diperiksa.
- c. Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu merupakan bentuk pemeriksaan yang dilaksanakan untuk kepentingan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Sesuai dengan Pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa:

- a. BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
- b. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dapat dipahami bahwa tujuan utama penghitungan kerugian keuangan negara adalah untuk memastikan besaran kerugian yang secara pasti diderita oleh negara. Metode penghitungan kerugian negara dilakukan melalui pemeriksaan investigatif yang bertujuan

menghitung serta menetapkan nilai kerugian negara secara pasti akibat terjadinya suatu perbuatan kecurangan (*fraud*). Dalam praktiknya, BPK menggunakan lima pendekatan dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, yaitu:¹⁰⁵

- a. Pemahaman aspek pelanggaran hukum dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. Penghitungan kebenaran jumlah keuangan yang harus diterima di kas negara;
- c. Penghitungan kebenaran materiil pekerjaan, jumlah barang, volume atau kualitas yang telah dibayar melalui kas negara;
- d. Penghitungan kebenaran kewajiban yang harus dibayar negara;
- e. Penghitungan kebenaran materiil jumlah dan nilai aset atau barang negara yang hilang atau berkurang, dari hasil kegiatan pemerintah atau perjanjian dengan pihak lain.

Kerugian negara yang dihitung oleh BPK bertujuan untuk mengidentifikasi adanya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, praktik kecurangan, serta bentuk-bentuk ketidakpatuhan. Dari hasil penghitungan kerugian negara, terdapat dua kemungkinan temuan, yaitu adanya perbuatan melawan hukum atau terjadinya maladministrasi.¹⁰⁶ Perbedaan antara pelanggaran administrasi dan tindak pidana berimplikasi

¹⁰⁵ *Loc. cit.*, Ahmadi Azra Isnain, 6055.

¹⁰⁶ *Op. cit.*, Simatupang, Dian Puji N, 67.

pada jenis sanksi yang dikenakan atas penyalahgunaan wewenang. Apabila pelanggaran tersebut berupa kekeliruan penafsiran (*dwaling*) mengenai tujuan, makna, persyaratan prosedural, maupun ketentuan peraturan perundang-undangan, maka kewenangan yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administratif berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014. Sanksi administratif yang dikenal dalam hukum administrasi antara lain paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), pencabutan kembali keputusan yang menguntungkan seperti izin, subsidi, atau pembayaran, pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*), serta pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).¹⁰⁷ Sementara itu, dalam ranah hukum pidana, apabila terdapat perbuatan berupa ancaman atau paksaan, suap, maupun tipu muslihat yang disertai dengan bukti penerimaan uang secara melawan hukum, maka pelaku dapat dikenai sanksi pidana.

Selain BPK, terdapat dua lembaga yang berwenang untuk menentukan kerugian negara, yaitu BPKP dan KPK.¹⁰⁸ Kewenangan BPKP dalam menentukan kerugian negara diatur dalam Pasal 3 Huruf e Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (yang selanjutnya disebut Perpres No. 20 Tahun 2023) yang pada pokoknya

¹⁰⁷ Amiq, Bachrul, Pengawasan BPK Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Bebas Korupsi, *Jatiswara*, 3(2), 2022, 8.

¹⁰⁸ Hukum online com, oleh Yan Reinold Sihite, S.H, "Cara Menentukan Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Korupsi", diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/cara-menentukan-kerugian-keuangan-negara-dalam-kasus-korupsi-lt51fb46e7a8edc/> 17 Desember 2025 pukul 22.10

mengatur bahwa salah satu fungsi BPKP adalah melakukan audit penghitungan kerugian negara atau daerah.

Selain itu Mahkamah Agung melalui SEMA No. 4 Tahun 2016,¹⁰⁹ dan SEMA No. 2 Tahun 2024 menyatakan BPK memiliki kewenangan konstitusional dalam menyatakan dan menetapkan adanya kerugian keuangan negara, kemudian BPKP memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan dan audit atas pengelolaan keuangan negara tetapi tidak dapat menetapkan adanya kerugian keuangan negara.¹¹⁰

Kemudian, wewenang KPK dalam membuktikan kerugian negara dapat dilihat dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 31/PUU-X Tahun 2012 dimana Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil

¹⁰⁹ Mahkamah Agung melalui Lampiran SEMA No. 4 Tahun 2016 (hal 1-2) dalam rumusan hasil pleno enam kamar pidana ditegaskan bahwa lembaga yang berwenang menyatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara adalah BPK sebagai institusi yang memiliki kewenangan konstitusional. Sementara itu, instansi lain seperti BPKP, inspektorat, maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan audit atas pengelolaan keuangan negara, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan atau mendeklarasikan adanya kerugian keuangan negara. Dalam keadaan tertentu, hakim berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan dapat menilai keberadaan serta besaran kerugian negara.

¹¹⁰ *Ibid.*

dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.¹¹¹

Dengan demikian, BPK secara konstitusional memiliki kewenangan untuk menyatakan sekaligus menetapkan adanya kerugian keuangan negara berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 dan SEMA No. 4 Tahun 2016. Sedangkan, Lembaga lain di luar BPK, seperti BPKP, dapat melakukan audit investigatif untuk dan atas nama BPK dalam rangka menentukan besaran kerugian keuangan negara, dan hasil pemeriksaan tersebut dapat diterima serta digunakan, namun tidak dapat menentukan atau mendeklarasikan adanya kerugian keuangan negara.

D. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus yang telah dikategorikan sebagai *Extraordinary Crime* (kejahatan luar biasa).¹¹² Secara etimologis, istilah korupsi berakar dari bahasa Latin, yaitu *corruptio* atau *corruptus*, yang bermakna kebusukan, keburukan, atau penyimpangan.¹¹³ Sejalan dengan hal tersebut, menurut Fockema Andreae kata korupsi berasal dari bahasa

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Imron, A., “Stolen Asset Recovery Tindak Pidana Korupsi (Pendekatan Sistem Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Aset Hasil Kejahatan Tindak Pidana Korupsi): Recovery Of Assets Stolen By Criminal Acts Of Corruption”, *Res Nullius Law Journal*, 6(2), 2024, 111.

¹¹³ Kementerian Keuangan, oleh Junaedi Seto Saputro, 2024, “Korupsi Menghancurkan Harapan Kita Bersama”, diakses dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/17406/Korupsi-#:~:text=Kata%20tersebut%20kemudian%20menurunkan%20istilah,bermoral%2C%20dan%20penyimpangan%20dari%20kesucian>, tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.28

Corruptio atau *Corruptus* (*Webster Student Dictionary* 1960).¹¹⁴ Kemudian, dikenal pula istilah *corruptio* berasal dari kata dasar *corrumpere*, yang merupakan istilah dalam bahasa Latin klasik.¹¹⁵ Dari bahasa Latin tersebut, istilah *corruptio* kemudian berkembang dan diserap ke dalam berbagai bahasa Eropa, seperti bahasa Inggris *corruption* atau *corrupt*, bahasa Prancis *corruption*, serta bahasa Belanda *corruptie*,¹¹⁶ yang selanjutnya melalui bahasa Belanda diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi istilah “korupsi”.¹¹⁷

Korupsi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai perbuatan penyelewengan atau penggelapan, khususnya terhadap uang negara atau perusahaan, dan perbuatan sejenis lainnya yang dilakukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan pihak lain.¹¹⁸ Istilah korupsi berasal dari kata *corrupt* yang bermakna busuk, rusak, atau buruk, serta menggambarkan perilaku menyalahgunakan kepercayaan, terutama dalam penggunaan uang atau kekuasaan yang dipercayakan kepadanya demi kepentingan pribadi, termasuk perbuatan yang dapat disuap.¹¹⁹

¹¹⁴ Fockema Andreae, *Kamus Hukum*, (Bandung: Bina Cipta, 1983) huruf c. Terjemahan Bina Cipta, dalam Andi Hamzah *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), 4.

¹¹⁵ Jur. Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Nasional dan Internasional*, (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2015), 4.

¹¹⁶ Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung : Citra Aditya Bhakti. 2000), 16.

¹¹⁷ Robby Nurtresna, dkk, ”Implementasi Pendidikan Anti Korupsi Pada Perguruan Tinggi”, *Mediation : Journal Of Law*, 1(3), 2022, 67.

¹¹⁸ W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), 462.

¹¹⁹ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), 9.

Kemudian dalam *Black's Law Dictionary* sebagaimana dikutip dalam modul Tindak Pidana Korupsi KPK, korupsi dimaknai sebagai suatu perbuatan yang dilakukan dengan tujuan memperoleh keuntungan tertentu yang bertentangan dengan tugas jabatan resmi serta nilai-nilai kebenaran lainnya.¹²⁰ Korupsi juga dapat dipahami sebagai suatu tindakan yang bersumber dari kedudukan resmi atau kepercayaan yang diberikan kepada seseorang, yang dilakukan dengan melanggar hukum dan disertai unsur kesalahan, dengan memanfaatkan keuntungan tertentu bagi dirinya sendiri atau pihak lain yang bertentangan dengan kewajiban jabatan serta prinsip-prinsip kebenaran lainnya.¹²¹

Menurut pendapat ahli yaitu Subekti dan Tjitrosoedibio menyatakan bahwa korupsi sebagai perbuatan curang, dan tindak pidana yang merugikan negara.¹²² Menurut Treisman mendefinisikan korupsi sebagai tindakan penyalahgunaan sumber daya publik atau jabatan publik yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan pribadi.¹²³ Kemudian, Muhammad Ali sebagaimana dikutip oleh Agus Mulya Karsona¹²⁴ menerangkan bahwa istilah “korup” bermakna busuk, gemar menerima suap atau sogokan, serta menggunakan

¹²⁰ Ditjen Pebendaharaan Kemenkeu RI, oleh Kukuh Galang Waluyo, 2022, “ Tindak Pidana Korupsi: Pengertian dan Unsur-Unsurnya”, diakses dari <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/manokwari/id/data-publikasi/berita-terbaru/3026-tindak-pidana-korupsi-pengertian-dan-unsur-unsurnya.html> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.54

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Rizki Ramadhani (*et al.*), *Problematika Tindak Pidana Korupsi*, (Indramayu: Penerbit Adab 2024), 2.

¹²³ Mangihut Siregar, *Antikorupsi*, (Surabaya: UWKS Press, 2023), 2.

¹²⁴ Asriana Issa Sofia (*et al.*). *Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Kemendikbud RI, 2011), 24.

kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan bentuk-bentuk serupa. Selanjutnya, “korupsi” dipahami sebagai perbuatan tercela seperti penggelapan uang, penerimaan suap, dan tindakan sejenis lainnya.

Secara yuridis, pengertian tindak pidana korupsi di Indonesia diatur dalam Bab II mengenai Tindak Pidana Korupsi, yaitu Pasal 2 sampai dengan Pasal 20, serta Bab III tentang Tindak Pidana Lain yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi, yakni Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 dalam UU Tipikor.¹²⁵ Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, pada pokoknya menyatakan bahwa tindak pidana korupsi adalah:¹²⁶

- a. Pasal 2 ayat (1) : Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
- b. Pasal 3 : Setiap orang yang dengan sengaja 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.

Berdasarkan berbagai pengertian dan pandangan tersebut, menurut penulis tindak pidana korupsi dapat dipahami sebagai perbuatan melawan hukum yang mengkhianati kepercayaan publik melalui penyalahgunaan wewenang atau jabatan demi memperkaya diri sendiri atau pihak lain, yang berakar pada

¹²⁵ Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pattimura, “Pengertian Tindak Pidana Korupsi”, 21, diakses dari <https://opac.fhukum.unpatti.ac.id/index.php?p=fstream-pdf&fid=3586&bid=7390> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.51

¹²⁶ *Ibid.*

kerusakan moral dan berakibat pada kerugian negara serta rusaknya sendi-sendi keadilan. Hal ini sejalan dengan pandangan Baharuddin Lopa, yang mengartikan korupsi sebagai suatu tindak pidana yang berhubungan dengan penyuapan, manipulasi, dan perbuatan lainnya sebagai perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, serta merugikan kesejahteraan dan kepentingan umum.¹²⁷

Setelah memahami korupsi dari aspek normatif dan teoretis, penting pula untuk melihat bagaimana kejahatan ini termanifestasikan dalam berbagai bentuk di tengah masyarakat. Dalam konsep kriminologi atau ilmu tentang kejahatan, dikenal sembilan tipe korupsi yaitu:¹²⁸

- a. *Political bribery* adalah termasuk kekuasaan di bidang legislatif sebagai badan pembentuk Undang-Undang.
- b. *Political kickbacks* adalah praktik yang berkaitan dengan sistem kontrak pekerjaan borongan antara pejabat pelaksana dan pengusaha, yang membuka peluang bagi kedua belah pihak untuk memperoleh keuntungan finansial dalam jumlah besar.
- c. *Election fraud* merupakan bentuk korupsi yang secara langsung berhubungan dengan tindakan kecurangan dalam pelaksanaan pemilihan umum.

¹²⁷ Rizki Ramadhani, dkk., *Problematisa Tindak Pidana Korupsi*, (Indramayu: Penerbit Adab, 2024), 2.

¹²⁸ Pusat Edukasi Antir Korupsi, 2024, “Tipe-Tipe Korupsi dalam Perspektif Kriminologi”, diakses dari <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20241029-tipe-tipe-korupsi-dalam-perspektif-kriminologi> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.06

- d. *Corrupt campaign practice* adalah praktik kampanye yang dilakukan dengan memanfaatkan fasilitas negara atau penggunaan dana negara oleh calon yang sedang memegang kekuasaan pemerintahan.
- e. *Discretionary corruption* ialah korupsi yang terjadi akibat adanya keleluasaan atau kebebasan dalam menetapkan kebijakan tertentu.
- f. *Illegal corruption* merupakan korupsi yang dilakukan dengan memanipulasi bahasa hukum atau menyimpangkan penafsiran hukum. Jenis korupsi ini sangat rentan dilakukan oleh aparat penegak hukum, baik polisi, jaksa, advokat, maupun hakim.
- g. *Ideological corruption* adalah gabungan antara *discretionary corruption* dan *illegal corruption* yang dilakukan demi kepentingan kelompok tertentu.
- h. *Mercenary corruption* merupakan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan semata-mata untuk memenuhi kepentingan pribadi.

Mengenai jenis korupsi, dalam perspektif hukum pidana, tidak semua jenis korupsi dapat dikategorikan sebagai tindak pidana.¹²⁹ Oleh sebab itu, untuk menentukan perbuatan-perbuatan yang dinyatakan sebagai korupsi, perlu merujuk pada ketentuan dalam UU Tipikor. Dalam Pasal 13 UU Tipikor dan perubahannya yang kemudian dirumuskan menjadi 30 jenis-jenis tindak pidana korupsi. Ketiga puluh jenis tersebut disederhanakan ke dalam 7 jenis tindak pidana korupsi, yaitu korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara, suap-menyuap,

¹²⁹ *Loc. cit.*, Ditjen Pebendaharaan Kemenkeu RI, oleh Kuku Galang Waluyo, 2022.

penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi.¹³⁰

Sebagaimana korupsi sebagai tindak pidana kejahatan luar biasa melalui Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (yang selanjutnya disebut UU No. 46 Tahun 2009), Pengadilan Tipikor ditetapkan sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara korupsi di seluruh wilayah provinsi.¹³¹ Pengadilan Tipikor berada di bawah Mahkamah Agung, dan mempunyai ciri khusus, yaitu keberadaan Hakim *Ad Hoc* yang berasal dari masyarakat dengan keahlian khusus minimal 15 tahun.¹³²

Melalui putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 delik korupsi berubah dari delik formal menjadi delik materiil. Artinya, kerugian negara harus dibuktikan secara nyata. Maka, dalam mengadili perkara Tipikor, Majelis Hakim harus menilai unsur-unsur Tipikor sesuai UU Tipikor, termasuk subjek hukum, jenis tindak pidana korupsi, dan tindak pidana lain yang terkait. Unsur-unsur tersebut yaitu, *pertama*, unsur terpenting adalah subjek hukum, di mana Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor berlaku bagi pelaku korupsi dari kalangan non-pegawai negeri/swasta. Pasal 3 UU Tipikor berlaku bagi pelaku dari kalangan pegawai

¹³⁰ Hukum Online com, oleh Renata Christha Auli, S.H., “7 Jenis Tindak Pidana Korupsi dan Contohnya”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/7-jenis-tindak-pidana-korupsi-dan-contohnya-lt5e6247a037c3a/> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 23.15

¹³¹ MARINews, oleh Anissa Larasati, 2025, “Menelisik Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi Pasca Putusan MK dan Penerapannya di Pengadilan Tipikor”, diakses dari <https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/menelisik-unsur-unsur-tindak-pidana-korupsi-pasca-putusan-mk-0Bb> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 23.28

¹³² *Ibid.*

negeri atau pejabat publik. *Kedua*, unsur jenis perbuatan korupsi yang diatur dalam UU Tipikor, yang digunakan untuk mempertimbangkan perkara Tipikor dikelompokkan menjadi tujuh jenis tindak pidana korupsi, yaitu kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi.¹³³

Dengan demikian, Secara yuridis, jenis tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor, merupakan manifestasi konkret dari penyalahgunaan wewenang. Bentuk-bentuk perbuatan ini membuktikan bahwa korupsi bukan sekadar pencurian uang negara, melainkan sebuah skema kompleks yang merusak integritas sistem birokrasi dan pelayanan publik. Pengelompokan ini menunjukkan bahwa setiap tindakan tersebut memiliki modus operandi yang berbeda, namun tetap bermuara pada satu tujuan, yaitu memperoleh keuntungan ilegal dengan mengorbankan kepentingan rakyat dan keadilan sosial. Jika ditinjau lebih dalam, berbagai jenis korupsi tersebut mencerminkan pola perilaku menyimpang yang terjadi dalam struktur kekuasaan dan interaksi sosial. Identifikasi terhadap perbuatan seperti suap dan pemerasan tidak hanya berhenti pada aspek hukum positif, tetapi juga membuka tabir mengenai karakteristik kejahatan yang sistemik dan terorganisir.

¹³³ *Ibid.*

BAB III

ANALISIS KONTRUKSI HUKUM DAN HARMONISASI PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENYALAHGUNAAN WEWENANG YANG MENAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

A. Karakteristik dan Konstruksi Hukum Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana

Dinamika penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini tengah menghadapi permasalahan krusial pada titik singgung antara hukum administrasi negara dan hukum pidana, khususnya berkaitan dengan unsur penyalahgunaan wewenang (*misbruik van bevoegdheid*). Dalam praktik, aparat penegak hukum kerap langsung menarik dugaan penyalahgunaan wewenang ke dalam ranah hukum pidana. Pendekatan semacam ini sering menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya apabila unsur-unsur tindak pidana tidak dapat dibuktikan secara jelas.¹³⁴ Ketidakjelasan demarkasi antara kesalahan administratif (*administrative error*) dan perbuatan pidana (*criminal act*) seringkali mengakibatkan kebijakan pejabat publik yang didasarkan pada diskresi justru ditarik secara prematur ke dalam ranah pemidanaan. Fenomena ini tercermin dalam kasus dugaan korupsi impor gula yang menjerat mantan Menteri Perdagangan, Thomas Trikasih Lembong (Tom Lembong).¹³⁵

¹³⁴ Hukum online com, oleh Refah Kurniawan, 2024, “Penyalahgunaan Wewenang: Antara Administrasi dan Pidana”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyalahgunaan-wewenang--antara-administrasi-dan-pidana-lt6750944ea5468/> tanggal 6 November 2025 pukul 20.10

¹³⁵ Hot News, 2025, “Divonis 4,5 Tahun Penjara Meski Tak Terbukti Korupsi, Kasus Tom Lembong Dinilai Diskriminasi Politik”, diakses dari <https://kbanews.com/pilihan-redaksi/divonis-45-tahun-penjara-meski-tak-terbukti-korupsi-kasus-tom-lembong-dinilai-diskriminasi-politik/>, tanggal 6 November 2025 pukul 20.29

Konstruksi hukum yang dibangun oleh penegak hukum dalam kasus *a quo* menuai kritik tajam dari kalangan akademisi karena dinilai mengabaikan prinsip dasar hukum pidana, yakni *mens rea* (niat jahat). Pakar Hukum Pidana Universitas Airlangga, Dr. Riza Alifianto Kurniawan, secara tegas menyatakan bahwa kasus ini berpotensi menjadi bentuk kriminalisasi kebijakan publik karena dalam persidangan tidak ditemukan bukti bahwa pejabat yang bersangkutan menikmati keuntungan pribadi atau menerima aliran dana (*kickback*).¹³⁶ Menurutnya, selama kebijakan diskresi tidak digunakan untuk memperkaya diri sendiri dan tidak ada perbuatan melawan hukum yang aktif (*mens rea*), maka kesalahan prosedur yang terjadi seharusnya tetap berada dalam koridor administratif, bukan pidana.¹³⁷

Sejalan dengan pandangan tersebut, Iwan Satriawan Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, menyatakan bahwa “Unsur yang paling pokok dalam pidana, yaitu unsur *mens rea*, tidak ada niat jahat dari Tom Lembong untuk melakukan delik korupsi yang dituduhkan.”¹³⁸ Meskipun, Tom Lembong telah diberikan abolisi oleh Presiden,¹³⁹ namun kasus ini merepresentasikan bahaya penafsiran ketika aparat penegak hukum menggunakan tafsir kerugian negara yang berbasis pada potensi (*potential loss*), seperti

¹³⁶ Unairnews, 2025, “Pakar UNAIR Soroti Polemik Kasus Impor Gula Tom Lembong”, diakses dari <https://unair.ac.id/pakar-unair-soroti-polemik-impor-gula-tom-lembong/#:~:text=Dari%20Diskresi%20ke%20Vonis,atau%20keuntungan%20pribadi%2C%E2%80%9D%20jelasnya>, tanggal 6 November 2025 pukul 20.33

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ UMY, 2025 “Presiden Beri Abolisi kepada Tom Lembong: Sinyal Rekonsiliasi Politik dan Tantangan bagi Peradilan”, diakses dari <https://www.umi.ac.id/presiden-beri-abolisi-kepada-tom-lembong-sinyal-rekonsiliasi-politik-dan-tantangan-bagi-peradilan/> tanggal 6 November 2025 pukul 20.41

¹³⁹ *Ibid.*

hilangnya kesempatan keuntungan BUMN, untuk memidanakan pejabat, padahal Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 telah menegaskan syarat kerugian yang nyata dan pasti. Oleh karena itu, penulis akan membedah karakteristik dan konstruksi hukum unsur penyalahgunaan wewenang guna menarik garis batas tegas agar hukum pidana tetap berfungsi sebagai *ultimum remedium* dan tidak menjadi alat untuk mengadili kebijakan.

1. Dualisme Konsep Penyalahgunaan Wewenang antara Hukum Administrasi Pemerintahan dan Hukum Pidana

a. Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai penyelenggara negara diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014. Salah satu asas yang harus senantiasa diperhatikan oleh pejabat pemerintahan adalah asas tidak menyalahgunakan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 dan Pasal 18 UU No. 30 Tahun 2014. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan adanya larangan penyalahgunaan wewenang, yang pada pokoknya meliputi larangan melampaui kewenangan, larangan mencampuradukkan kewenangan, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara, merupakan perbuatan ketika pejabat pemerintahan memanfaatkan kewenangan yang dimilikinya untuk menetapkan keputusan dan/atau

melakukan tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sesuai dengan kewenangannya, mencampuradukkan kewenangan, dan/atau bertindak secara sewenang-wenang.¹⁴⁰ Untuk menentukan apakah suatu perbuatan pejabat pemerintahan tergolong sebagai penyalahgunaan wewenang, perlu ditelusuri sumber asal kewenangan tersebut. Setiap penggunaan kewenangan mengandung konsekuensi pertanggungjawaban yang dapat dikenali melalui cara kewenangan itu diperoleh dan dijalankan.¹⁴¹

Penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), yang dalam konsep hukum administrasi Prancis dikenal sebagai *détournement de pouvoir*, merupakan salah satu bentuk ketidaksahan yang mengakibatkan keputusan badan atau pejabat pemerintahan dapat dinyatakan batal. Efendi dan Poernomo menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang terjadi apabila badan atau pejabat pemerintahan menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang menyimpang atau tidak sejalan dengan maksud diberikannya kewenangan tersebut.¹⁴²

¹⁴⁰ Yulia, dan Widagdo, "Penyalahgunaan Wewenang: Perspektif Hukum Administrasi Dan Viktimologi", *Proceeding APHTN-HAN*, 2(1), 2024, 249.

¹⁴¹ Amelia Putri Rizkyta dan Bunga Restu Ningsih, "Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Esensi*, 2(4), 2022, 132.

¹⁴² A'an Efendi, "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Yudisial*, 3(12), 2019, 334-335.

Menurut Schwartz, suatu tindakan badan atau pejabat pemerintahan dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Badan atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan yang masih berada dalam ruang lingkup kewenangannya, menjalankan prosedur secara benar, serta mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tindakannya, namun kewenangan tersebut digunakan untuk tujuan lain selain tujuan diberikannya kewenangan.
- b. Penyalahgunaan wewenang terjadi ketika badan atau pejabat pemerintahan memanfaatkan kewenangannya untuk tujuan yang dilarang, yakni tujuan yang berbeda dari maksud yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang.
- c. Badan atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan bukan demi kepentingan umum, melainkan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan personal.¹⁴³

Penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan merupakan bentuk penyimpangan terhadap salah satu asas dalam hukum administrasi, yakni asas spesialisasi (*specialiteitsbeginsel*).¹⁴⁴ Berdasarkan asas ini, organ pemerintahan wajib menggunakan kewenangannya dalam pengambilan keputusan semata-mata untuk tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan maksud diberikannya kewenangan tersebut, dan bukan untuk tujuan lain.¹⁴⁵

Dalam konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara, meliputi 3 unsur utama, *pertama*, *emt ozet* (dengan sengaja), *kedua*, mengalihkan tujuan wewenang, *ketiga*, ada *interset*

¹⁴³ *Ibid*, 335

¹⁴⁴ *Loc, cit.*, Yulia, dan Widagdo, 251.

¹⁴⁵ *Loc, cit.*, A'an Efendi, 335.

pribadi yang negatif.¹⁴⁶ Tindakan ini sebagai dasar dalam pembatalan keputusan badan atau pejabat pemerintahan melalui pengadilan administrasi (PTUN). Pembatalan dapat dilakukan apabila terbukti bahwa badan atau pejabat pemerintahan secara sengaja menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang berbeda dari maksud pemberian kewenangan tersebut. Pembatalan tersebut juga dapat disertai dengan pemberian ganti kerugian apabila keputusan yang dibatalkan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terdampak oleh keputusan tersebut.¹⁴⁷

Asas yang menjadi tolak ukur tujuan dan maksud pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang adalah asas spesialisitas (*specialialiteitsbeginssel*).¹⁴⁸ Secara substansial, *specialiteitsbeginssel* bermakna bahwa setiap kewenangan selalu diberikan dengan tujuan tertentu.¹⁴⁹ Penyimpangan dari asas tersebut akan melahirkan praktik *détournement de pouvoir*.¹⁵⁰ Dalam konteks penyimpangan asas ini, juga sudah dapat dikatakan sebagai tindak pidana korupsi yang dilakukan

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 335.

¹⁴⁷ *Ibid*.

¹⁴⁸ Rizkyta, A. P., & Ningsih, B. R., "Penyalahgunaan wewenang berdasarkan pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tindak pidana korupsi", *Jurnal Esensi Hukum*, 4(2), 2022, 136.

¹⁴⁹ FH UNPATTI, "Apek Teoritik Kewenangan Pemerintah", diakses dari <https://fh.unpatti.ac.id/aspek-teoritik-kewenangan-pemerintah/> tanggal 7 November 2025 pukul 20.40

¹⁵⁰ *Ibid*.

melalui penyalahgunaan wewenang yang kemudian merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.¹⁵¹

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi senantiasa disejajarkan dengan konsep *détournement de pouvoir*, yang bermakna penggunaan kewenangan secara tidak semestinya. Dalam konteks ini, pejabat memanfaatkan kewenangannya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan awal pemberian kewenangan tersebut. Dengan demikian, tindakan tersebut merupakan pelanggaran terhadap asas spesialisitas. Ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji melalui penerapan asas spesialisitas, yaitu asas yang menegaskan bahwa kewenangan diberikan kepada organ pemerintahan untuk tujuan tertentu. Untuk menilai apakah penyalahgunaan wewenang telah terjadi, harus dibuktikan bahwa pejabat menggunakan kewenangannya demi tujuan selain yang telah ditetapkan.¹⁵²

Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas interest pribadi yang negatif, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Ada tidaknya pengalihan tujuan harus dibuktikan. Sepanjang tidak ada bukti

¹⁵¹ *Op.cit*, Amelia Putri Rizkyta dan Bunga Restu Ningsih, 132-133.

¹⁵² Henny Juliani, "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Negara", *Administrative Law & Governance Journal*, 2(1), 2020, 59.

menyangkut pengalihan tujuan berarti tidak ada penyalahgunaan wewenang.¹⁵³

Penyalahgunaan wewenang dalam doktrin dan ajaran hukum administrasi negara, dalam menentukan dan menilai adanya penyalahgunaan wewenang dikelompokkan menjadi dua kriteria. *Pertama*, terhadap kewenangan terikat digunakan ukuran asas legalitas yang di dalamnya juga mengandung asas spesialisasi, yaitu menilai dan menentukan adanya penyalahgunaan wewenang dengan berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber sekaligus tujuan dari kewenangan tersebut. *Kedua*, terhadap kewenangan bebas diterapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) tidak lagi memadai untuk dijadikan satu-satunya tolok ukur legalitas dalam tindakan pemerintahan di Indonesia.¹⁵⁴

Meskipun demikian, kriteria tersebut masih menimbulkan perdebatan, apakah kedua ukuran tersebut dapat digunakan dalam menentukan penyalahgunaan wewenang, terhadap tindak pidana korupsi.¹⁵⁵ Di samping itu, adanya penggunaan kedua ukuran tersebut juga mempengaruhi jenis delik penyalahgunaan wewenang tersebut. Jika kedua alat ukur dalam hukum administrasi digunakan, maka jelaslah bahwa

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Arma Dewi, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 1(1), 2019, 7.

¹⁵⁵ *Loc. cit.*, Rena Yulia dan Duke Arie Widagdo, 254.

penyalahgunaan wewenang merupakan suatu bentuk tindak pidana yang bersifat formil dan materiel. Sebab penyalahgunaan wewenang tidak hanya terjadi akibat adanya pertentangan dengan azas legalitas sebagai hukum tertulis, melainkan juga dengan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai kaedah hukum yang tidak tertulis.¹⁵⁶

Dalam hal ini, penulis berpandangan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi tidak cukup dinilai hanya dari pelanggaran prosedural (formil) berdasarkan asas legalitas. Penilaian tersebut juga harus mencakup pelanggaran secara substansial (materiel), yakni ketika penggunaan wewenang bertentangan dengan asas kepatutan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta menimbulkan kerugian nyata. Oleh karena itu, konsep penyalahgunaan wewenang harus dipahami sebagai satu kesatuan antara hukum administrasi dan hukum pidana, bukan sebagai dua rezim yang terpisah.

Dalam kerangka hukum administrasi negara, penyelenggaraan pemerintahan wajib berpedoman pada UU No. 30 Tahun 2014, yang secara tegas melarang pejabat publik melampaui wewenang, mencampuradukkan kewenangan, atau bertindak sewenang-wenang sebagaimana dinyatakan pada Pasal 17 dan Pasal 18 UU No. 30 Tahun 2014. Larangan ini menegaskan bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan hukum tertentu yang tidak boleh disimpangi.

¹⁵⁶ *Loc, cit.*, Arma Dewi.

Penyimpangan tujuan wewenang tersebut, yang dalam hukum administrasi Prancis dikenal sebagai *détournement de pouvoir*, pada hakikatnya merupakan penggunaan jabatan untuk kepentingan di luar maksud pemberian kewenangan. Tindakan ini secara substansial melanggar asas spesialisasi, sehingga penelusuran terhadap sumber dan tujuan kewenangan menjadi penting karena setiap penggunaan otoritas selalu mengandung konsekuensi pertanggungjawaban hukum.

Perlu ditekankan bahwa penyalahgunaan wewenang bukanlah akibat kelalaian, melainkan tindakan sadar dan disengaja untuk mengalihkan tujuan kewenangan demi kepentingan pribadi atau kelompok, dengan mengorbankan kepentingan umum. Dalam ranah hukum administrasi, pembuktian pengalihan tujuan ini menjadi dasar bagi pembatalan keputusan pejabat oleh PTUN, termasuk kemungkinan pemberian ganti rugi apabila keputusan tersebut menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Namun demikian, apabila penyimpangan terhadap asas spesialisasi tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara, maka perbuatannya tidak lagi berhenti sebagai pelanggaran administrasi. Dalam kondisi ini, penyalahgunaan wewenang bertransformasi menjadi tindak pidana korupsi, yang menuntut pertanggungjawaban hukum secara personal kepada pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa penilaian penyalahgunaan wewenang harus menggunakan dua tolok ukur utama, yakni asas legalitas untuk kewenangan terikat dan asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk kewenangan bebas atau diskresi. Integrasi kedua tolok ukur ini menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan delik yang bersifat formil sekaligus materiel. Oleh karena itu, penegakan hukum yang berkeadilan tidak boleh hanya berfokus pada pelanggaran hukum tertulis, tetapi juga harus menilai kesesuaian tindakan pejabat dengan prinsip-prinsip hukum tidak tertulis guna menjamin integritas, akuntabilitas, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

b. Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Pidana

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa penyalahgunaan wewenang terjadi karena adanya wewenang atau dengan istilah lain adanya kekuasaan (*power*). Penyalahgunaan wewenang dimaknai sebagai adanya tindakan yang dilakukan oleh pemegang kewenangan di luar batas atau koridor kewenangannya sehingga menimbulkan kerugian bagi negara. Apabila kerugian negara tersebut timbul akibat penyalahgunaan kewenangan, maka dalam perspektif hukum pidana perbuatan tersebut dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijkheid*).¹⁵⁷

¹⁵⁷ *Loc. cit.*, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pattimura, 7.

Pada hakikatnya, diskursus atau kajian mengenai wewenang atau kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan wilayah kajian hukum administrasi negara.¹⁵⁸ Akan tetapi, dalam praktiknya sejak tahun 1999 legislatif menempatkan salah satu kajian hukum administrasi negara, yaitu wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk ketika terjadi penyalahgunaan wewenang, sebagai bagian dari tindak pidana, khususnya tindak pidana korupsi.¹⁵⁹

Apabila ditinjau dari sudut pandang hukum pidana, penjelasan Pasal 3 UU Tipikor, baik dalam UU No. 31 Tahun 1999 maupun UU No. 20 Tahun 2001, tidak menguraikan secara paradigmatis mengenai dasar pemikiran dimasukkannya unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai bagian dari tindak pidana korupsi maupun secara definitif.¹⁶⁰ Sehingga interpretasi ini menimbulkan dilema bagi penegak hukum, sebab apakah unsur penyalahgunaan wewenang harus diuji terlebih dahulu di PTUN sebelum dibawa ke ranah pidana.¹⁶¹

Penulis berpandangan bahwa hal tersebut disebabkan karena kajian mengenai wewenang atau kewenangan, termasuk isu-isu yang berkaitan dengannya seperti penyalahgunaan wewenang, tindakan

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Hukum Online. Com, oleh Refah Kurniawan, 2024, "Penyalahgunaan Wewenang: Antara Administrasi dan Pidana", diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyalahgunaan-wewenang--antara-administrasi-dan-pidana-lt6750944ea5468/?page=2> tanggal 8 November 2015 pukul 19.20

¹⁶¹ *Ibid.*

sewenang-wenang, dan pelampauan kewenangan, pada hakikatnya merupakan ranah kajian hukum administrasi negara, sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya.

Setiap pemberian wewenang kepada organ pemerintahan selalu disertai dengan maksud dan tujuan tertentu (tujuan atributif), sehingga apabila wewenang tersebut dijalankan untuk tujuan di luar maksud tersebut, maka tindakan tersebut secara otomatis cacat secara hukum administrasi. M. Hadjon membedakan antara penyalahgunaan wewenang (*misbruik van bevoegdheid*) dengan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). Menurut Hadjon, penyalahgunaan wewenang terjadi ketika pejabat bertindak dalam koridor kompetensinya namun tujuannya menyimpang, sedangkan tindakan sewenang-wenang terjadi ketika pejabat bertindak tanpa dasar hukum atau melampaui batas kepatutan yang nyata.¹⁶²

Dalam ranah hukum pidana Indonesia, konsep ini diadopsi secara eksplisit dalam Pasal 3 UU Tipikor. Pasal tersebut merumuskan bahwa “setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan

¹⁶² Budi Parmono, “Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”, (*Disertasi*, Universitas Brawijaya, 2011), 112.

pidana penjara”. Penggunaan frasa "menyalahgunakan kewenangan" inilah yang memicu perdebatan doktrinal mengenai apakah parameter pengujiannya harus mengikuti standar hukum administrasi atau standar pidana murni.

Arma Dewi menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan memiliki sifat melawan hukum baik secara formil maupun materiel.¹⁶³ Kendati demikian, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006¹⁶⁴, sifat melawan hukum dalam korupsi telah bergeser dari materiil menjadi formil, yang mengharuskan adanya pelanggaran hukum tertulis. Selanjutnya, melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016, terjadi perubahan paradigma di mana delik korupsi berubah dari delik formil menjadi delik materiil dalam konteks kerugian negara, yang mewajibkan kerugian tersebut harus bersifat nyata (*actual loss*). Namun, dalam hal penyalahgunaan wewenang, standar penilaiannya tetap memerlukan persinggungan dengan legalitas administratif. Hal ini dikarenakan wewenang merupakan produk hukum administrasi, sehingga penilaian terhadap penyalahgunaannya tidak dapat dilepaskan dari kaidah hukum asalnya.

¹⁶³ Arma Dewi, “Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 1(1),2019, 7.

¹⁶⁴ Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, Hakim Mahkamah Kontitusi memandang bahwa sifat melawan hukum materiel dalam hukum pidana bertentangan dengan UUD 1945, sehingga implikasi secara normatif putusan Mahkamah Konstitusi ini yakni menghapus sifat melawan hukuim materiel dalam hukum pidana harus selalu dipandang hanya sebagai perbuatan bersifat melawan hukum secara formil belaka termasuk dalam tindak pidan korupsi.

Transposisi konsep administrasi ke dalam ranah pidana memerlukan batasan yang rigid guna menghindari kriminalisasi atas kebijakan publik. Bagir Manan dalam pemikirannya yang sering dirujuk dalam berbagai sengketa korupsi, menekankan perlunya perbedaan antara kesalahan jabatan (*fautes de service*) dengan kesalahan pribadi (*fautes personnelles*). Menurut Bagir Manan, suatu tindakan pejabat yang melanggar prosedur atau tujuan administratif namun dilakukan tanpa niat jahat (*mens rea*) dan semata-mata untuk kepentingan tugas, merupakan ranah tanggung jawab jabatan.¹⁶⁵ Sebaliknya, apabila tindakan tersebut didasari oleh niat jahat untuk mencari keuntungan pribadi atau kelompok, maka tindakan tersebut bertransformasi menjadi kesalahan pribadi yang berimplikasi pidana.¹⁶⁶

Penekanan pada aspek *mens rea* menjadi krusial karena dalam Hukum Pidana, penyalahgunaan wewenang tidak cukup hanya dibuktikan melalui penyimpangan tujuan administratif (*détournement de pouvoir*), tetapi harus dibuktikan adanya unsur subjektif berupa tujuan menguntungkan diri sendiri atau pihak lain sebagaimana disyaratkan Pasal 3 UU Tipikor. Nicken Sarwo Rini menyatakan bahwa ketiadaan keuntungan pribadi atau aliran dana (*kickback*) seringkali menjadi

¹⁶⁵ Nicken Sarwo Rini, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2), 2018, 261.

¹⁶⁶ *Ibid.*

indikator bahwa suatu tindakan hanyalah maladministrasi, bukan korupsi.¹⁶⁷

Aspek lain yang sangat menentukan dalam analisis penyalahgunaan wewenang di hukum pidana adalah keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik. S.F. Marbun menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai instrumen penguji bagi hakim untuk menilai legalitas tindakan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan tertulis tidak mengatur secara rinci atau memberikan ruang diskresi.¹⁶⁸

Dalam perkara korupsi, asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti asas kecermatan (*zorgvuldigheid*) dan asas kepentingan umum sering digunakan sebagai batu uji materiil. Atqo Darmawan Aji dalam perspektif *Critical Legal Studies* menyoroti bahwa seringkali aparat penegak hukum menggunakan tafsir yang sangat luas terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menarik tindakan kebijakan ke dalam ranah pidana. Namun, ia menekankan bahwa penyalahgunaan wewenang secara materiil melalui pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik hanya boleh dianggap sebagai korupsi jika berakibat pada kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*) dan

¹⁶⁷ Nicken Sarwo Rini, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2), 2018, 265.

¹⁶⁸ S.F. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), 48; dikutip dalam Budi Parmono, Op.Cit., hlm. 145.

didasari oleh sikap batin yang jahat.¹⁶⁹ Tanpa adanya pembuktian kerugian nyata, maka dakwaan penyalahgunaan wewenang kehilangan landasan materiilnya.

Sindi Audia menambahkan bahwa dalam praktik peradilan, sering terjadi tumpang tindih antara Pasal 2 (perbuatan melawan hukum secara umum) dan Pasal 3 (penyalahgunaan wewenang karena jabatan) UU Tipikor. Perbedaan mendasar di antara keduanya terletak pada subjek hukum dan kapasitasnya. Pasal 3 bersifat *specialis* karena hanya dapat menjerat mereka yang memiliki kewenangan berdasarkan jabatan. Oleh karena itu, pembuktian penyalahgunaan wewenang harus dimulai dengan membuktikan adanya wewenang yang sah secara atribusi, delegasi, atau mandat. Jika wewenang tersebut tidak ada sejak awal, maka perbuatannya bukan lagi menyalahgunakan wewenang, melainkan perbuatan melawan hukum secara umum atau melampaui wewenang secara absolut.¹⁷⁰ Hal ini mempertegas bahwa konstruksi hukum pidana korupsi sangat bergantung pada validitas wewenang dalam hukum administrasi.

Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana merupakan konsep yang bersifat hibrida. Ia meminjam parameter *specialiteitsbeginsel* (*onderdeel* dari Asas Legalitas) dan asas-asas umum

¹⁶⁹ Atqo Darmawan Aji, “Analisis Yuridis Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies”, *Lex Renaissance*, 9(2), 2024, 312-315.

¹⁷⁰ Sindi Audia, “Makna Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”, *Action Journal of Anti-Corruption*, 1(1)2025, 40-42.

pemerintahan yang baik dari hukum administrasi sebagai dasar untuk menentukan adanya penyimpangan (*wrongdoing*), namun tetap memerlukan pembuktian unsur pidana berupa *mens rea* dan *actual loss* untuk menentukan dapat tidaknya dipidana (*liability*).

Demarkasi antara ranah administrasi dan pidana terletak pada niat jahat pejabat dan adanya keuntungan ilegal yang diperoleh. Apabila suatu tindakan hanya merupakan kesalahan prosedur tanpa adanya niat jahat dan keuntungan pribadi, maka penegakan hukum seharusnya berhenti pada sanksi administratif atau pengembalian kerugian negara melalui mekanisme TGR. Sebaliknya, apabila ditemukan adanya persekongkolan untuk mengalihkan uang negara demi kepentingan pribadi yang merugikan keuangan negara secara *actual lost* melalui penyalahgunaan wewenang, maka instrumen hukum pidana menjadi alat utama untuk menegakkan keadilan.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyimpulkan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi dapat diartikan sebagai tindakan pejabat publik yang menyimpang dari tujuan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau kelompok, baik dengan melampaui, mencampuradukkan, atau bertindak sewenang-wenang. Berdasarkan UU Tipikor, hal ini merujuk pada penyalahgunaan prosedur yang seharusnya digunakan untuk kepentingan umum demi memperkaya diri sendiri atau kelompok.

2. Perbedaan Konsep Kerugian Keuangan Negara: Antara Tuntutan Ganti Rugi dan *Actual Loss*

Penting membedakan antara TGR tanpa niat jahat dan *actual loss* bertujuan untuk mencegah kriminalisasi atas kesalahan administratif serta menjamin kepastian hukum dalam tata kelola keuangan negara. Secara normatif, TGR bersumber pada UU No. 1 Tahun 2004 yang bersifat restoratif untuk memulihkan kekayaan negara melalui jalur administrasi, sementara *actual loss* merupakan elemen delik materiil dalam UU Tipikor pasca Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 yang berorientasi pada sanksi pidana. Perbedaan ini krusial agar setiap terjadinya kerugian keuangan negara tidak serta-merta ditarik ke ranah pidana, sehingga penegakan hukum tetap proporsional dalam memisahkan antara kelalaian administratif tanpa niat jahat (*mens rea*) dan perbuatan koruptif yang nyata-nyata merugikan negara melalui niat jahat (*mens rea*).

Secara normatif, TGR sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 serta Pasal 59 hingga Pasal 63 UU No. 1 Tahun 2004, dipahami sebagai instrumen restoratif yang bertujuan memulihkan kekayaan negara yang berkurang secara nyata dan pasti akibat kelalaian, di mana penyelesaiannya mengedepankan jalur administratif seperti Surat Pernyataan Kesanggupan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM).¹⁷¹

¹⁷¹ Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak yang selanjutnya disingkat SPTJM merupakan pernyataan yang dibuat atau diterbitkan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) yang berisi jaminan atau pernyataan bahwa seluruh pengeluaran telah diperhitungkan secara benar serta disertai kesanggupan untuk mengembalikan kepada negara apabila ditemukan adanya kelebihan pembayaran.

Perbedaan fundamental muncul ketika kerugian keuangan negara ditarik ke dalam ranah tindak pidana korupsi, di mana pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, paradigma kerugian negara berubah dari delik formil menjadi delik materiil yang mensyaratkan adanya *actual loss*. Hal ini berarti kerugian tidak boleh lagi bersifat perkiraan atau potensial (*potential loss*), melainkan harus nyata dan dapat dihitung secara pasti sebagai elemen pembuktian Pasal 2 atau Pasal 3 UU Tipikor.

Dalam menentukan *actual loss* ini, SEMA No. 4 Tahun 2016 memberikan primasi kepada BPK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 dan UU Nomor 15 Tahun 2006. Secara argumentatif, meskipun keduanya berpijak pada objek yang sama yakni keuangan negara sebagaimana didefinisikan dalam UU No. 17 Tahun 2003, eksistensi mekanisme TGR tidak serta-merta menggugurkan penuntutan pidana jika ditemukan unsur niat jahat (*mens rea*).

Sesuai dengan Pasal 14 UU No. 15 Tahun 2004, jika dalam pemeriksaan BPK ditemukan unsur pidana, BPK wajib melaporkannya kepada instansi yang berwenang (Kepolisian/Kejaksaan/KPK). Ini menunjukkan bahwa proses penyelesaian administratif (TGR) dan proses hukum pidana dapat berjalan secara paralel atau beriringan tanpa saling meniadakan.

Hal ini dikarenakan Pasal 4 UU Tipikor secara eksplisit menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan

dipidananya pelaku, yang berarti *actual loss* berfungsi sebagai pembuktian delik materiil di persidangan, sedangkan TGR hanyalah instrumen administratif-keperdataan untuk penyelamatan aset. Dengan demikian, pemisahan kedua konsep ini sangat krusial agar tidak terjadi tumpang tindih antara sanksi administratif dan sanksi pidana, sekaligus memastikan bahwa penegakan hukum tidak hanya mengejar pengembalian kerugian secara finansial tetapi juga menegakkan keadilan atas pelanggaran norma hukum pidana.

Dengan demikian, perbedaan mendasar antara kedua mekanisme ini terletak pada orientasi sanksi dan sifat perbuatannya. TGR di bawah UU No. 1 Tahun 2004 merupakan instrumen administratif-restoratif yang berfokus pada pemulihan kas negara akibat kelalaian tanpa niat jahat, sedangkan *actual loss* dalam UU Tipikor merupakan elemen delik materiil pasca Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 yang menjadi pembuktian pidana atas perbuatan koruptif disertai *mens rea*. Oleh karena itu, penyelesaian administratif melalui TGR ini harus dipahami bahwa TGR tidak menghapuskan tuntutan pidana apabila dilakukan melalui penyalahgunaan wewenang (*mens rea*) yang menimbulkan kerugian keuangan negara (*actual loss*) sesuai Pasal 4 UU Tipikor), namun pemisahan yang tegas antara keduanya sangat krusial untuk menjamin kepastian hukum, mencegah kriminalisasi atas kesalahan administratif murni, serta memastikan penegakan hukum yang proporsional dalam menjaga akuntabilitas keuangan negara.

3. Konstruksi Hukum Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana terhadap Penegakan Tindak Pidana Korupsi

Proses penegakan hukum tindak pidana korupsi sangat ditentukan oleh adanya unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan wewenang” yang disertai dengan penyebutan jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindak pidana korupsi, semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa dalam menjalankan aktivitasnya seorang pejabat tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi.

Sering kali pula dijumpai bahwa unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan sebagai dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa terlebih dahulu menjelaskan bentuk pelanggaran yang dilakukan. Pola pemikiran tersebut merupakan pemahaman yang terbalik. Unsur “merugikan keuangan negara” pada hakikatnya merupakan akibat dari adanya pelanggaran hukum berupa penyalahgunaan wewenang, sehingga penggunaan keuangan negara oleh seorang pejabat tidak dapat serta-merta dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan negara” apabila pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.¹⁷²

¹⁷² Bram Mohammad Yasser, “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi”, *Soumatara Law Review*, 2(1), 2019

Dalam praktik penanganan tindak pidana korupsi, hukum administrasi menempati posisi yang dominan karena hakikatnya berkaitan dengan wewenang pemerintah dan pengendalian penggunaannya demi perlindungan individu maupun masyarakat.¹⁷³ Konsep penyalahgunaan wewenang yang berasal dari hukum administrasi kemudian berkembang dalam hukum pidana secara tersendiri, meskipun tidak sepenuhnya terlepas dari karakter dasarnya. Hal ini terlihat dari praktik peradilan pidana, di mana penyalahgunaan wewenang sebagai suatu delik masih memiliki kesamaan dengan teori hukum administrasi, namun dari segi variasi, ruang lingkup, dan parameter pengujiannya tidak sepenuhnya sama dengan yang dikenal dalam ajaran hukum administrasi.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pembatas kewenangan aparatur negara (*discretionary power*) ditentukan oleh konsep *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (tindakan sewenang-wenang).¹⁷⁴ Sementara itu, dalam hukum pidana, pembatasan terhadap kebebasan kewenangan aparatur negara terletak pada unsur *wederrechtelijkheid* (melawan hukum) dan penyalahgunaan wewenang. Permasalahan dalam hukum pidana sebenarnya tidak akan kompleks apabila

¹⁷³ M. Ikbar Andi Endang, "Rasio Hukum dan Implikasi Hukum Pengujian Penyalahgunaan Wewenang menurut Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun*, 3(1), 2020.

¹⁷⁴ Kementerian Keuangan, 2016, Penyalahgunaan Wewenangan ditinjau dari Hukum Administrasi Negara", diakses dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/penyalahgunaan-wewenang-ditinjau-%20dari-hukum-administrasi-negara.html#:~:text=Menurut%20ketentuan%20Pasal%2017%20UU,atau%20larangan%20bertindak%20sewenang%20Dwenang> tanggal 11 November 2025 pukul 20.05

dilakukan pembedaan yang jelas pada wilayah titik singgung (*grey area*) antara hukum administrasi negara dan hukum pidana, khususnya tindak pidana korupsi.¹⁷⁵

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang kerap menimbulkan kesalahpahaman dalam penafsirannya.¹⁷⁶ Dalam praktik, konsep ini sering dicampuradukkan dengan tindakan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechtmatige daad*), bahkan diperluas hingga mencakup setiap pelanggaran terhadap aturan atau kebijakan di berbagai bidang.¹⁷⁷ Penggunaan konsep yang terlalu luas dan bebas tersebut berpotensi menjadi sarana penyalahgunaan wewenang lainnya dan justru meniadakan makna kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret (*freies ermessen*).¹⁷⁸ Selain itu, konsep *detournement de pouvoir* dalam hukum administrasi sendiri tidak dimaknai secara seragam oleh para ahli maupun dalam praktik penerapannya oleh peradilan administrasi dan pengadilan pidana (korupsi).¹⁷⁹

Menurut Winarsih Arifin dan Farida Sumargono yang dikutip Bram Mohammad Yaser, bahwa menyimpang, berputar, tidak langsung,

¹⁷⁵ Adji, Indriyanto Seno, "Kendala Sanksi Hukum Pidana Administratif", *Jurnal Keadilan*, 5(1), 2011, 10.

¹⁷⁶ *Loc. cit.*, Bram Mohammad Yasser, 4.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Alumni, 2016), 423.

¹⁷⁹ *Loc. Cit.*, Bram Mohammad Yasser.

mengambil jalan yang menyimpang untuk mencapai tujuan. Sedangkan *Detournement* adalah menyimpang, pembelokan, penyelewengan, penggelapan. Pouvoir adalah kemampuan, kekuasaan menurut hukum.¹⁸⁰ Dalam hal ini Bagir Manan menyebutkan bahwa hukum administrasi dapat dengan mudah bersinggungan dan melintasi batas dengan rezim hukum lain sehingga memerlukan kehati-hatian. Sebagai contoh, perbuatan melampaui wewenang dalam hukum administrasi sangat muda beririsan dengan hukum pidana, karena tindakan melampaui wewenang yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana.¹⁸¹

Terkait dengan penyalahgunaan wewenang, salah satu kasus yang menarik menurut penulis adalah kasus korupsi pada pengelolaan dana desa yaitu perkara Muhiddin, SE, Kepala Desa Donri-Donri Kabupaten Soppeng Sulawesi Selatan yang divonis bebas oleh majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Makassar TPK/2022/PN Mks.¹⁸²

Putusan dalam perkara tersebut yang membebaskan terdakwa dari seluruh dakwaan menarik untuk dikaji, khususnya dari perspektif hukum administrasi. Dari pertimbangan majelis hakim terlihat bahwa penilaian tidak

¹⁸⁰ *Ibid*, 33.

¹⁸¹ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), 36.

¹⁸² "Terkait Korupsi, Kades Donri-Donri Diputus Bebas", diakses dari <https://www.wartasulsel.id/2022/06/terkait-korupsi-kades-donri-donri.html#:~:text=MAKASSAR.WARTASULSEL.ID%2DPengadilan%20Tindak%20Pidana%20Korupsi%20Makassar%20berdasarkan%20putusan,bebas%20oleh%20Hakim%2C%20Hal%20ini%20di%20ketahui%20berdasarkan> tanggal 11 November 2025 pukul 19.45

hanya didasarkan pada hukum pidana, tetapi juga menggunakan parameter hukum administrasi. Majelis hakim menilai bahwa hukum pidana belum memberikan batasan yang limitatif mengenai unsur “penyalahgunaan kewenangan”, sehingga pemaknaannya justru merujuk pada definisi dalam peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan. Hal ini dapat dijadikan landasan untuk memperkuat posisi hukum administrasi agar tidak selalu ditarik ke dalam penyelesaian perkara pidana. Kesalahan administrasi yang menimbulkan dampak seharusnya terlebih dahulu dapat dicegah atau dikoreksi melalui mekanisme pengawasan internal pemerintah, yakni inspektorat, sehingga tidak serta-merta memenuhi unsur yang layak dan patut untuk diproses sebagai pembedaan.

Ketentuan penegakan tindak pidana korupsi saat ini secara umum memiliki 3 unsur, yaitu:¹⁸³

- a. Perbuatan melawan hukum/ penyalahgunaan wewenang
- b. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi
- c. Merugikan keuangan negara.

Politik hukum pidana dalam perkembangannya di Indonesia, terlihat bahwa pemerintah cenderung mengutamakan instrumen hukum pidana sebagai sarana untuk menguji penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah.¹⁸⁴ Hal tersebut tercermin dari perumusan delik penyalahgunaan

¹⁸³ Ekasari, D. S., Muhjad, M. H., dan Faishal, A., “Penyalahgunaan Wewenang sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi”, *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*, 8(3), 2023, 1494-1995.

¹⁸⁴ *Ibid*, 1995.

wewenang sebagai tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor. Perumusan penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi tentunya bukan tanpa pertimbangan dan alasan yang logis. Dalam penjelasan UU Tipikor disebutkan bahwa “adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang”. Selanjutnya yang pada pokoknya menyebutkan bahwa Perbuatan Korupsi dalam undang-undang ini dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum dalam pengertian formil maupun materiil.

Dari penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa adanya perbuatan melawan hukum baik dalam pengertian formil maupun materiil yang merupakan inti fokus delik UU Tipikor. Namun demikian, penjelasan ini tidak memberikan penjelasan yang lengkap mengenai sifat melawan hukum dari unsur penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor. Penjelasan tersebut, pada dasarnya hanya menyampaikan bahwa, menurut hukum pidana, penyalahgunaan wewenang dipandang sebagai suatu perbuatan melawan hukum. Namun, tidak dijelaskan lebih lanjut apakah perbuatan melawan hukum tersebut dimaknai dalam pengertian formil atau materiil. Di sisi lain, UU Tipikor merumuskan unsur melawan hukum dalam Pasal 2 secara terpisah. Hal ini menimbulkan kesan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 merupakan konsep yang berbeda, atau setidaknya

tidak identik dengan perbuatan melawan hukum yang dimaksud dalam Pasal 2.

Pandangan tersebut menurut penulis kurang tepat, karena sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi negara pada hakikatnya merupakan suatu perbuatan melawan hukum, karena melanggar aturan/asas, maka perbuatan tersebut secara otomatis memenuhi unsur melawan hukum. Dalam hal ini dapat dipahami bahwa Pasal 2 UU Tipikor merupakan delik perbuatan melawan hukum sehingga dikategorikan sebagai *genus* karna subjek hukumnya adalah "setiap orang" (baik pejabat maupun warga sipil). Sedangkan penyalahgunaan wewenang pada Pasal 3 adalah *species* karna sifatnya yang khusus sehingga subjeknya terbatas (*qualitate qua*) pada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang memiliki kewenangan karena jabatan atau kedudukannya. Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, dapat disimpulkan bahwa setiap penyalahgunaan wewenang pastilah merupakan perbuatan melawan hukum, namun tidak setiap perbuatan melawan hukum merupakan penyalahgunaan wewenang karena adanya batasan syarat jabatan dalam Pasal 3.

Lebih dari itu, dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung bahwa suatu tindakan dapat hilang sifatnya sebagai melawan hukum, bukan hanya berdasarkan suatu ketentuan dalam perundang-undangan, melainkan juga berdasarkan asas keadilan atau asas-asas hukum yang tidak tertulis dan

bersifat umum, dalam banyak perkara korupsi yang terjadi, misalnya faktor-faktor negara tidak dirugikan, kepentingan umum dilayani dan terdakwa sendiri tidak mendapat untung.

Berkaitan dengan luasnya cakupan sifat melawan hukum, Indrianto Seno Adji menyatakan bahwa konsep *onrechtmatige daad* dalam ranah hukum perdata memiliki penerapan pengertian yang sejajar dengan konsep *materiële wederrechtelijkheid* atau sifat melawan hukum materiil dalam hukum pidana.¹⁸⁵ Pada hakikatnya, perbuatan melawan hukum dalam kedua ajaran tersebut tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran terhadap hukum tertulis, tetapi juga hukum tidak tertulis. Oleh karena itu, penyalahgunaan wewenang, baik ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara maupun berdasarkan ajaran sifat melawan hukum dalam hukum pidana, merupakan bentuk perbuatan melawan hukum, baik secara formil maupun materiil. Apabila ditinjau secara khusus sebagai tindak pidana, unsur “melawan hukum” berfungsi sebagai perbuatan yang bersifat induk (*genus delicti*), sedangkan “penyalahgunaan wewenang” merupakan bentuk turunan dari perbuatan induk tersebut (*species delicti*).

Terkait dengan unsur melawan hukum, Penjelasan Pasal 2 UU Tipikor menegaskan bahwa pengertian "secara melawan hukum" mencakup perbuatan dalam arti formil maupun materiil. Hal ini berarti meskipun suatu

¹⁸⁵ Arma Dewi, SH., MH., "Penyalahgunaan wewenang dalam perspektif tindak pidana korupsi," *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 1, (1), 2019, 5.

perbuatan tidak diatur secara eksplisit dalam perundang-undangan, ia tetap dapat dipidana apabila dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. Dalam rumusan aslinya, keberadaan kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara" dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, di mana pidana cukup didasarkan pada terpenuhinya unsur perbuatan tanpa harus menunggu timbulnya akibat. Namun, penting untuk dipahami bahwa pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, kedudukan delik tersebut telah berubah dari delik formil menjadi delik materiil karena kata "dapat" dinyatakan inkonstitusional, sehingga saat ini harus dibuktikan adanya kerugian negara yang nyata dan pasti (*actual loss*).

Selanjutnya, Pasal 3 UU Tipikor mengatur bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara, diancam dengan pidana penjara. Penjelasan Pasal 3 ini menyebutkan bahwa kata "dapat" diartikan sama dengan Penjelasan Pasal 2, yang berdasarkan perkembangan hukum terbaru juga harus dimaknai sebagai delik materiil. Persoalan muncul karena sementara delik "secara melawan hukum" telah diberikan penjelasan mengenai sifat materiil dan formilnya, unsur "penyalahgunaan wewenang" justru tidak mendapatkan penjelasan sama

sekali dalam UU Tipikor. Ketiadaan penjelasan ini mengakibatkan tidak adanya ukuran yang jelas dalam hukum pidana korupsi untuk menentukan dan menilai terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh aparatur negara, sehingga penilaiannya seringkali dikembalikan pada doktrin dan parameter yang ada dalam hukum administrasi negara.

Perbedaan krusial Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor adalah terletak pada unsur “melawan hukum” merupakan bagian inti delik (*bestanddeel delict*) dalam Pasal 2 UU Tipikor. Sedangkan unsur “penyalahgunaan wewenang” sebagai bagian dari inti delik (*bestanddeel delict*) dalam Pasal 3 UU Tipikor.

Mengingat pada uraian sub bab sebelumnya, dari konsep hukum administrasi, terdapat dua kriteria untuk menilai adanya penyalahgunaan wewenang. *Pertama*, terhadap kewenangan terikat digunakan ukuran asas legalitas yang sekaligus memuat asas spesialisitas, yakni penilaian dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber serta tujuan pemberian kewenangan tersebut. *Kedua*, terhadap kewenangan bebas digunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, karena asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) tidak lagi memadai sebagai satu-satunya tolok ukur legalitas dalam tindakan pemerintahan di Indonesia.

Dengan mengaitkan hakikat delik “penyalahgunaan wewenang” dengan delik “melawan hukum” dalam UU Tipikor serta ajaran penilaian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara, dapat

dipahami bahwa penyalahgunaan wewenang pada dasarnya memiliki sifat melawan hukum, baik secara formil maupun materiil. Dalam konteks hukum pidana, Sudarto berpendapat bahwa suatu perbuatan dikatakan melawan hukum tidak hanya jika bertentangan dengan undang-undang tertulis, tetapi juga apabila melanggar asas-asas hukum yang tidak tertulis,¹⁸⁶ sehingga makna melawan hukum mencakup pertentangan dengan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis seperti kebiasaan, etika kesusilaan, dan kepatutan dalam masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Eddy O.S. Hiariej, dalam konteks hukum pidana yang menyatakan bahwa ”pada dasarnya penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 adalah salah satu pengertian melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.¹⁸⁷

Ferry Makawimbang menegaskan bahwa persoalan utama yang harus dijawab adalah apa kewenangan yang melekat pada suatu jabatan serta bagaimana kesempatan atau sarana yang timbul karena jabatan tersebut sehingga dapat disalahgunakan dan berpotensi merugikan keuangan negara.¹⁸⁸ Tidak semua jabatan yang disalahgunakan kewenangannya berdampak pada kerugian keuangan negara, sehingga hanya jabatan yang memiliki kekuasaan atau kewenangan, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat memengaruhi pengambilan keputusan dan menimbulkan hak serta kewajiban

¹⁸⁶ *Loc. cit.*, Ekasari, dkk. 1497.

¹⁸⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV2016, 36.

¹⁸⁸ *Ibid.*

keuangan negara yang dapat dimaknai sebagai “kewenangan yang diperoleh karena jabatan”.¹⁸⁹

Berdasarkan uraian mengenai unsur-unsur tindak pidana korupsi tersebut, terlihat bahwa unsur penyalahgunaan wewenang belum memperoleh penjelasan yang memadai sehingga berpotensi menimbulkan beragam penafsiran.¹⁹⁰ Oleh karena itu, dengan berlandaskan asas *ius curia novit*, hakim perlu melakukan *rechtsvinding* atau penemuan hukum untuk merumuskan pengertian konsep penyalahgunaan wewenang.¹⁹¹

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penilaian terhadap eksistensi penyalahgunaan wewenang harus berpijak pada pembuktian faktual mengenai adanya penyimpangan tujuan (*détournement de pouvoir*). Dalam hal ini, penyalahgunaan wewenang tidak boleh dipandang sebagai bentuk kealpaan administratif semata, melainkan merupakan tindakan yang dilakukan secara sadar melalui pengalihan tujuan kewenangan demi kepentingan pribadi, baik untuk diri sendiri maupun pihak lain yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Guna membedah unsur penyalahgunaan wewenang secara komprehensif, penulis mengintegrasikan dua perspektif hukum utama, yaitu Hukum Administrasi Negara untuk menguji legalitas serta batasan wewenang secara objektif, dan Hukum Pidana untuk menguji aspek niat jahat (*mens rea*)

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, 1498.

¹⁹¹ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Laksabang Mediatama, 2009), 1498.

serta dampak kerugian yang ditimbulkan secara subjektif. Pendekatan dua arah ini krusial untuk memastikan bahwa penegakan hukum mampu memisahkan dengan tegas antara kesalahan prosedur yang tidak disengaja dan kejahatan jabatan yang terencana.

a. Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 572 K/Pid/2003 (Kasus Ir. Akbar Tandjung), Philipus M. Hadjon merumuskan tiga unsur penyalahgunaan wewenang, yaitu dilakukan dengan sengaja (*met opzet*), adanya pengalihan tujuan wewenang, serta adanya kepentingan pribadi yang bersifat negatif.¹⁹² Selain itu, untuk menilai apakah pejabat menggunakan kewenangannya secara menyimpang dari tujuan pemberiannya, perlu diperhatikan peraturan dasar yang menjadi sumber kewenangan pejabat yang bersangkutan.¹⁹³

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

¹⁹² *Loc, cit.*, Ekasari, dkk, 1501.

¹⁹³ *Ibid.*

Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap.

Selanjutnya Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- b. Hasil pengawasan APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa a) tidak terdapat kesalahan; b) terdapat kesalahan administratif; atau c) terdapat administratif menimbulkan keuangan negara.
- c. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam penyempurnaan sesuai dengan bentuk administrasi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. 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.
- e. 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.
- f. Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Dalam konteks kerugian negara, kerugian dalam hal ini bukanlah dalam pengertian didunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan melawan hukum. Menurut Yunus Husein, kerugian keuangan negara dapat terjadi melalui berbagai jenis transaksi, yaitu transaksi barang dan jasa, transaksi yang berkaitan

dengan utang piutang, serta transaksi yang berhubungan dengan biaya dan pendapatan. Ketiga jenis transaksi tersebut membuka sejumlah kemungkinan peristiwa yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.¹⁹⁴

Sifat melawan hukum berpijak pada sistem yang terbuka dan memiliki fungsi otonom untuk menilai apakah suatu perbuatan bertentangan dengan norma atau justru patut dalam keadaan tertentu. Menurut Ernst Ludwig von Beling, sifat melawan hukum tidak semata-mata didasarkan pada undang-undang, melainkan pada sistem hukum yang lebih tinggi, yaitu norma.¹⁹⁵ Selanjutnya Beling juga mengatakan, bahwa norma tersebut memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada undang-undang dan pada akhirnya menentukan apakah suatu perbuatan sesuai atau bertentangan dengan kepatutan.¹⁹⁶

Penting untuk mengintegrasikan mekanisme administratif tersebut dengan SEMA No. 4 Tahun 2016. Meskipun Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada APIP untuk melakukan penilaian awal, Mahkamah Agung menegaskan bahwa instansi yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menetapkan dan menghitung kerugian keuangan negara secara definitif dalam ranah pidana adalah BPK.

¹⁹⁴ Bram Mohammad Yasser, “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi”, (*Tesis*, Universitas Andalas, 2018), 75.

¹⁹⁵ Muhammad Ainul Syamsu, *Penjatuhan Pidana dan Dua Prinsip Dasar Hukum Pidana*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), 40.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Selain itu, kerugian keuangan negara bukanlah variabel yang berdiri sendiri, melainkan konsekuensi materiil dari adanya penyimpangan tujuan (*détournement de pouvoir*). Dalam perspektif hukum administrasi negara, kerugian negara berfungsi sebagai instrumen penguji untuk memisahkan antara kesalahan prosedur murni dan penyalahgunaan wewenang yang bersifat personal. Melalui mekanisme Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2004, negara mengedepankan jalur restoratif-administratif sebagai penyaring utama.

Dengan demikian, dalam perspektif hukum administrasi negara, penyalahgunaan wewenang secara fundamental harus memenuhi unsur kesengajaan (*met opzet*), adanya pengalihan tujuan dari maksud awal pemberian wewenang (*détournement de pouvoir*), serta didorong oleh kepentingan pribadi yang negatif. Secara operasional, unsur-unsur tersebut mewujud dalam tiga bentuk tindakan terlarang sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014, yaitu tindakan yang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, atau bersifat sewenang-wenang. Pengujian faktual terhadap terpenuhinya unsur-unsur inilah yang menjadi saringan utama bagi APIP maupun pengadilan untuk menentukan apakah sebuah tindakan pejabat merupakan kesalahan administratif murni yang bersifat restoratif ataukah sebuah penyalahgunaan wewenang yang menuntut pertanggungjawaban personal secara pidana.

b. Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi

Dalam perkembangan mutakhir, para ahli memusatkan pemahaman korupsi pada penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan publik untuk kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu yang memiliki kedekatan, seperti pasangan, anak, kerabat, partai politik, atau kelompok lainnya.¹⁹⁷ Sehubungan dengan penyalahgunaan kekuasaan tersebut, Lord Acton menyatakan bahwa *“Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority.”*¹⁹⁸

Artinya Lord Acton menyatakan bahwa kekuasaan cenderung merusak, dan kekuasaan yang absolut merusak secara mutlak. Orang-orang besar hampir selalu merupakan orang-orang yang buruk, bahkan ketika mereka hanya menjalankan pengaruh dan bukan kewenangan; terlebih lagi ketika pada pengaruh tersebut ditambahkan kecenderungan kepastian terjadinya korupsi akibat adanya kewenangan.

¹⁹⁷ Rri.co.id, oleh Mahfud Taher, 2024, “Konflik Kepentingan dan Gratifikasi Refleksi Peringatan Hakordia”, diakses dari [https://rri.co.id/anti-korupsi/1183006/konflik-kepentingan-dan-gratifikasi-refleksi-peringatan-hakordia#:~:text=Korupsi%20terjadi%20ketika%20pegawai%20atau%20pejabat%20mulai,tanggung%20jawab%20publik%20berbenturan%20dengan%20kepentingan%20individual](https://rri.co.id/anti-korupsi/1183006/konflik-kepentingan-dan-gratifikasi-refleksi-peringatan-hakordia#:~:text=Korupsi%20terjadi%20ketika%20pegawai%20atau%20pejabat%20mulai,tanggung%20jawab%20publik%20berbenturan%20dengan%20kepentingan%20individual.). tanggal 12 November 2025 pukul 19.50

¹⁹⁸ *Loc, cit.*, Ekasari, dkk, 1505.

Salah satu bentuk tindak pidana korupsi yang diatur dalam UU Tipikor adalah korupsi berupa penyalahgunaan wewenang sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 3 UU Tipikor. Dengan adanya unsur penyalahgunaan wewenang, subjek tindak pidana dalam Pasal tersebut terbatas pada pegawai negeri sipil atau pejabat yang diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Namun demikian, pengertian penyalahgunaan wewenang tidak diatur secara eksplisit dalam UU Tipikor, maupun dalam hukum pidana sendiri belum terdapat penjelasan teoritis yang memadai mengenai konsep wewenang, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Berbeda dengan unsur “secara melawan hukum” yang telah banyak dijelaskan dalam hukum pidana, Pasal 3 UU Tipikor masih memerlukan penafsiran sistematis dengan menggunakan pendekatan hukum administrasi negara. Oleh karena itu, guna memenuhi prinsip kriminalisasi berupa perumusan delik yang jelas (*clearness principle*), seharusnya rumusan Pasal 3 UU Tipikor secara tegas mencantumkan kriteria mengenai wewenang.

Unsur penyalahgunaan atau menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delicti* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delicti* dan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam pengertian jabatan dalam ranah keperdataan. Delik

menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam

Pasal 3 UU Tipikor yang berbunyi 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 pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah).”

Dalam UU Tipikor, sifat melawan hukum secara materiil dikaitkan dengan dampak korupsi yang dinilai merugikan hak asasi masyarakat luas, khususnya hak ekonomi dan hak sosial. Oleh karena itu, tindak pidana korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian keuangan dan perekonomian negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi secara luas, sehingga menurut pandangan sejumlah ahli dan praktisi hukum, korupsi dalam UU Tipikor digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bila dilihat ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3 UU Tipikor sebagaimana telah disebutkan akan ditemukan beberapa unsur pidana menurut Devy Silvana Ekasar, dkk, yaitu:¹⁹⁹

- a. Menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;

¹⁹⁹ *Loc. cit.*, Ekasari, dkk, 1506.

- b. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan;
- c. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Namun demikian, penyalahgunaan wewenang dalam UU No. 30 Tahun 2014 tidak dapat sepenuhnya dipersamakan dengan unsur menyalahgunakan kewenangan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 3 UU Tipikor. Menurut Bima, hanya Pasal 18 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014²⁰⁰ saja dimana menyalahgunakan kewenangan harus diartikan sebagai melampaui materi dan menggunakan wewenang tidak sesuai tujuan.²⁰¹

Menurut penulis, konstruksi Pasal 3 UU Tipikor tidak boleh dibaca secara tekstual-parsial, diperlukan pendekatan integratif yang mensinkronkan parameter administratif dengan elemen pidana. Penafsiran unsur ini harus diletakkan secara konsisten dalam kerangka doktrin hukum administrasi negara, khususnya sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 30 Tahun 2014.

Dalam konteks tersebut, penyalahgunaan kewenangan seyogyanya dipersempit maknanya hanya pada perbuatan mencampurkan

²⁰⁰ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 berbunyi “badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampurkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.”

²⁰¹ Hukum online com, oleh Fitri Novia Heriani, 2024, “Menyoal Benturan Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam UU Tipikor dan UU Administrasi Pemerintahan”. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-benturan-unsur-menyalahgunakan-kewenangan-dalam-uu-tipikor-dan-uu-administrasi-pemerintahan-lt676951fd199ea/?page=all> tanggal 12 November 2025 pukul 20.13

kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014. Artinya, penyalahgunaan kewenangan hanya mungkin terjadi apabila seorang pejabat memang memiliki kewenangan yang sah, namun menggunakan kewenangan tersebut untuk tujuan yang menyimpang dari maksud pemberiannya (*detournement de pouvoir*). Sebaliknya, seseorang yang sejak awal tidak memiliki kewenangan, sehingga tindakannya masuk dalam kategori melampaui kewenangan, secara konseptual tidak dapat dikualifikasikan sebagai menyalahgunakan kewenangan. Oleh karena itu, Pasal 3 UU Tipikor seharusnya hanya diarahkan kepada pejabat publik yang bertindak dalam koridor kewenangan formal, tetapi menyimpang dalam tujuan penggunaannya. Konsekuensinya, apabila PTUN atau APIP menyatakan tidak terpenuhinya unsur mencampuradukkan kewenangan sebagaimana Pasal 18 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014, maka secara logika hukum unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Pasal 3 UU Tipikor seharusnya dinyatakan gugur.

Dalam konteks ini, timbullah pernyataan yang dimaksud Bagir Manan yang menyebutkan bahwa hukum administrasi dapat dengan mudah bersinggungan dan melintasi batas dengan rezim hukum lain sehingga memerlukan kehati-hatian. Sebagai contoh, perbuatan melampaui wewenang dalam hukum administrasi sangat muda beririsan dengan hukum pidana, karena tindakan melampaui wewenang yang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang dapat dikualifikasikan sebagai

perbuatan pidana. Dengan demikian, penting mempersempit makna penyalahgunaan wewenang hanya pada perbuatan mencampuradukkan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014.

Menurut penulis hal ini penting, penyempitan makna hanya sebatas "mencampuradukkan kewenangan" (*detournement de pouvoir*) merupakan langkah normatif untuk menjaga batas pemisah antara ranah administrasi dengan ranah pidana. Secara sistematis, karena unsur "wewenang" adalah domain absolut hukum administrasi negara, maka interpretasi Pasal 3 UU Tipikor wajib diselaraskan dengan UU No. 30 Tahun 2014 sebagai sumber utama (*sedes materiae*) otoritas pemerintahan. Tanpa pembatasan ini, setiap tindakan pejabat yang sekadar "melampaui wewenang" akibat kekeliruan prosedur atau ketidaktahuan administratif akan dengan mudah dikriminalisasi sebagai korupsi, padahal esensi pidana memerlukan adanya *mens rea* atau niat jahat berupa penyimpangan tujuan secara sadar demi keuntungan pribadi. Dengan mempersempit maknanya, maka hukum memberikan kepastian bahwa tidak setiap kesalahan administratif adalah kejahatan, sehingga menjamin perlindungan hukum bagi pejabat publik dari risiko kriminalisasi kebijakan sekaligus memastikan bahwa sanksi pidana benar-benar hanya menyorot pada penyimpangan kekuasaan yang bersifat substansial.

Selanjutnya, unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain harus dipahami sebagai unsur subjektif yang mencerminkan *mens rea* dan karenanya wajib dibuktikan secara konkret, bukan sekadar diasumsikan dari adanya pelanggaran prosedur administratif. Unsur ini tidak dapat secara otomatis dilekatkan pada setiap kesalahan tata kelola atau ketidaktertiban administrasi. Dalam konteks diskresi (*freies ermesen*), misalnya, seorang pejabat dapat saja menyimpang dari prosedur formal demi kepentingan publik yang mendesak, seperti dalam situasi darurat, tanpa adanya niat untuk memperoleh keuntungan pribadi atau memberikan keuntungan kepada pihak lain. Dalam keadaan demikian, unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain tidak terpenuhi secara hukum pidana. Lebih jauh, keuntungan yang dimaksud dalam Pasal 3 harus memiliki hubungan kausal yang langsung dengan penyimpangan tujuan kewenangan sebagaimana konsep penyalahgunaan wewenang itu sendiri, sehingga tidak cukup hanya menunjukkan adanya akibat administratif semata.

Adapun unsur kerugian keuangan negara dimaknai secara lebih ketat seiring dengan perkembangan hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi. Meskipun, rumusan Pasal 3 menggunakan frasa “dapat merugikan keuangan negara”, namun Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 yang menetapkan kerugian keuangan negara sebagai delik materiil, maka eksistensi *actual loss* yang nyata dan pasti menjadi syarat mutlak untuk

menarik sebuah penyalahgunaan wewenang ke ranah pidana. Oleh karena itu, sepanjang kerugian tersebut dapat dipulihkan dalam tenggat waktu secara administratif (60 hari) dan tidak ditemukan niat jahat (*mens rea*) untuk menguntungkan diri sendiri secara melawan hukum, maka penyelesaiannya harus tetap berada dalam koridor hukum administrasi. Hal ini menjaga agar hukum pidana benar-benar berfungsi sebagai *ultimum remedium*, sehingga tercipta kepastian hukum yang proporsional dalam tata kelola keuangan negara.

Dengan demikian, unsur penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana terkait kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi khususnya dalam Pasal 3 UU Tipikor adalah:

- a. Pelaku merupakan subjek hukum tertentu yang memiliki kewenangan jabatan; Perbuatan hanya dapat dilakukan oleh pejabat atau pihak yang karena kedudukan, fungsi, atau mandat jabatannya memperoleh kewenangan dalam pengelolaan atau penguasaan keuangan negara.
- b. Adanya penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana; Pelaku menggunakan wewenang, celah kewenangan, atau fasilitas negara yang melekat pada jabatannya secara menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut.
- c. Perbuatan dilakukan dengan kesengajaan dengan niat jahat (*mens rea*); Penyalahgunaan dilakukan dengan niat sadar dan terarah sebagai

maksud (*dolus directus*), bukan semata-mata kelalaian atau kesalahan administratif.

- d. Tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi; Keuntungan dimaknai secara luas, meliputi keuntungan finansial maupun non-finansial yang diperoleh secara melawan hukum.
- e. Adanya hubungan kausalitas (*causal verband*); Terdapat keterkaitan langsung antara penyalahgunaan wewenang dan akibat yang ditimbulkannya.
- f. Timbulnya kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*); Kerugian negara harus bersifat pasti, konkret, dan dapat dihitung secara objektif, sesuai dengan karakter tindak pidana korupsi sebagai delik materiil.

Unsur tersebut diadopsi dari penafsiran ekstensif dalam praktik peradilan Tipikor dengan pendekatan doktrin otonomi hukum pidana, artinya perbuatan menyalahgunakan kewenangan diinterpretasikan secara khusus dan luas dalam konteks hukum pidana korupsi, tidak hanya terbatas pada hukum administrasi, untuk menjangkau perbuatan memperkaya diri atau pihak lain yang merugikan negara/perekonomian, bahkan jika tidak selalu memenuhi syarat mutlak hukum administrasi, fokusnya pada unsur melawan hukum dan niat jahat (*mens rea*).

Berdasarkan keseluruhan pemaparan diatas, maka penentuan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilakukan secara parsial hanya dengan menyandarkan pada parameter

hukum tertulis (*wetmatigheid van bestuur*), melainkan harus dilakukan secara komprehensif melalui pengujian terhadap *specialiteitsbeginsel* dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Secara doktrinal, asas *spesialitas* menegaskan bahwa setiap wewenang dibatasi oleh tujuan spesifik yang digariskan oleh undang-undang, sehingga setiap penyimpangan tujuan (*détournement de pouvoir*) merupakan bentuk maladministrasi. Namun demikian, dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi, penyimpangan administratif tersebut tidak serta-merta dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana tanpa pembuktian adanya niat jahat (*mens rea*) dan unsur kerugian keuangan negara yang nyata. Konstruksi ini menuntut adanya pemisahan yang tegas antara kesalahan jabatan (*fautes de service*) yang bersifat administratif dengan kesalahan pribadi (*fautes personnelles*) yang bersifat koruptif.

Lebih lanjut, pasca Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, delik penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU Tipikor mewajibkan adanya pembuktian *actual loss*. Hal ini membawa implikasi yuridis bahwa pengujian terhadap kebijakan pejabat publik, harus mendahulukan mekanisme hukum administrasi melalui APIP atau PTUN sebagai *prejudicieel geschil* guna menghindari kriminalisasi kebijakan yang tidak tepat. Tanpa adanya bukti aliran dana (*kickback*) yang memperkaya pribadi dan bukti kerugian negara yang pasti dari BPK, maka penggunaan instrumen pidana merupakan pelanggaran terhadap asas *ultimum remedium*. Dengan demikian, harmonisasi antara hukum administrasi dan hukum pidana adalah syarat mutlak untuk menjamin bahwa

penegakan hukum korupsi tetap berpijak pada nilai keadilan materiil tanpa melumpuhkan ruang diskresi pejabat publik dalam menjalankan fungsinya.

B. Landasan dan Bentuk Penegakan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi

1. Mekanisme Pengawasan dan Penegakan Sanksi Administratif oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

Mekanisme pengawasan dan penegakan sanksi administratif oleh APIP merupakan Instrumen tersebut berperan strategis dalam menjamin terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan terbebas dari praktik penyalahgunaan wewenang.²⁰² Dalam konteks ini, keberadaan APIP tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme korektif internal, tetapi juga sebagai instrumen penegakan disiplin birokrasi yang menjaga agar penyelenggaraan pemerintahan tetap berada dalam koridor hukum administrasi sebelum bereskalasi ke ranah hukum pidana.²⁰³ Salah satu peran strategis APIP sebagaimana diatur dalam undang-undang administrasi

²⁰² inspektoratdaerah, 2025, “Peran Inspektorat Daerah Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (Apip)”, diakses dari [https://inspektoratdaerah.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/peran-inspektorat-daerah-sebagai-aparat-pengawas-internal-pemerintah-apip-85#:~:text=Sebagai%20Aparat%20Pengawasan%20Internal%20Pemerintah%20\(%20APIP%20\)%2C%20Inspektorat%20Daerah%20memiliki,misi%20serta%20program%2Dprogram%20pemerintah,](https://inspektoratdaerah.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/peran-inspektorat-daerah-sebagai-aparat-pengawas-internal-pemerintah-apip-85#:~:text=Sebagai%20Aparat%20Pengawasan%20Internal%20Pemerintah%20(%20APIP%20)%2C%20Inspektorat%20Daerah%20memiliki,misi%20serta%20program%2Dprogram%20pemerintah,) tanggal 20 November 2025 pukul 21.44

²⁰³ Lii, R. A., Wokas, H. R., & Suwetja, I. G. (2025). Analisis kewenangan dan bentuk pengawasan inspektorat oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di Inspektorat Provinsi Sulawesi Utara. *Riset Akuntansi dan Portofolio Investasi*, 3(2), 440.

pemerintahan adalah menjalankan fungsi pengawasan terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang.²⁰⁴

Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan dilakukan oleh APIP sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur hal sebagai berikut:

- 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.

²⁰⁴ PDRH FH UI, Oleh Dicky Adharya, 2018, "Pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Terhadap Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Sesuai Dengan UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", <https://dev.law.ui.ac.id/koleksi/detail/45626/pengawasan-aparat-pengawasan-intern-pemerintah-apip-terhadap-perbuatan-penyalahgunaan-wewenang-sesuai-dengan-uu-no-302014-tentang-administrasi-pemerintahan#:~:text=Dengan%20menggunakan%20metode%20penelitian%20tersebut,dengan%20APIP%20untuk%20melakukan%20koordinasi>, diakses 20 Nvember 2025.

- 6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 48 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disebut PP No. 60 Tahun 2008), yang menegaskan bahwa APIP melaksanakan pengawasan intern melalui:

- a. audit;
- b. reviu;
- c. evaluasi;
- d. pemantauan; dan
- e. kegiatan pengawasan lainnya.

Selanjutnya dalam Pasal 49 ayat (1) menyatakan bahwa aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:

- a. BPKP;
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
- c. Inspektorat Provinsi; dan
- d. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut PP No. 12 Tahun 2017) menyatakan bahwa APIP adalah “inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, provinsi, dan Kabupaten/kota.” Selanjutnya ditegaskan bahwa penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh APIP dilaksanakan berdasarkan prinsip:

- a. profesional;
- b. independen;
- c. objektif;
- d. tidak tumpang tindih antar-APIP; dan
- e. berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini.

Oleh sebab itu maka tindak lanjut hasil pembinaan dan pengawasan berdasarkan Pasal 25 PP No. 12 Tahun 2017, perlu dilakukan koordinasi antara APIP dan aparat penegak hukum yang dilaksanakan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing antara:

- a. Inspektorat Jenderal Kementerian, Inspektorat Jenderal Kementerian terkait, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan/atau inspektorat kabupaten/kota; dan
- b. kepolisian dan/atau kejaksaan.

Selanjutnya Pasal 25 ayat (9) PP No. 12 Tahun 2017 menyatakan bahwa ``Jika berdasarkan hasil koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP untuk ditindaklanjuti sesuai ketentuan dalam dengan Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai administrasi pemerintahan''. Sedangkan ketentuan Pasal 25 ayat (10) PP No. 12 Tahun 2017 menyatakan bahwa ``jika berdasarkan hasil koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditemukan bukti permulaan adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih

lanjut diserahkan kepada aparat penegak ditindaklanjuti hukum untuk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan”.

2. Mekanisme Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang di Pengadilan Tata Usaha Negara

UU No. 30 Tahun 2014 memberikan atribusi kewenangan kepada PTUN untuk memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan.²⁰⁵ Pemberian kewenangan tersebut muncul sebagai respons atas ketiadaan forum pembelaan bagi Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang di luar ranah hukum pidana, sehingga kebijakan yang diambil kerap dipersepsikan sebagai bentuk kriminalisasi.²⁰⁶ Selain itu, karena konsep penyalahgunaan wewenang berasal dari hukum administrasi yang kemudian diadopsi ke dalam hukum pidana, maka penilaian mengenai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang lebih tepat ditempatkan dalam lingkup peradilan administrasi.²⁰⁷

Selain itu, UU No. 30 Tahun 2014 memperluas kompetensi absolut PTUN, yang sebelumnya lebih terbatas karena UU PTUN pada dasarnya hanya mengatur hukum acara (hukum formil). Sebelum berlakunya UU No. 30 Tahun 2014, hakim kerap menghadapi kesulitan ketika menangani perkara

²⁰⁵ Simbolon, B. H., “Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara”, *Dharmasisya” Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 2(2), 2022, 883.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Permana dan Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), 48-49.

yang hukum materiilnya tidak diatur dalam UU PTUN, sehingga penyelesaiannya sering didasarkan pada doktrin para ahli dan yurisprudensi.²⁰⁸

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Pasal 18 dan Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah. Pasal 19 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur lebih lanjut mengenai akibat dari suatu keputusan ataupun tindakan yang memenuhi kriteria penyalahgunaan wewenang, yaitu sebagai berikut:

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

Dalam konteks tersebut, pengadilan yang memiliki wewenang dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang adalah PTUN. PTUN berwenang menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 dan

²⁰⁸ Slamet Suparjoto, "UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peratun Berbanding Lurus," *Varia Peradilan*, Vol. 35(8), 2015, hlm. 48.

Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014. Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa:

- 1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan;
- 3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan;
- 4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
- 5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan;
- 6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Kemudian, Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:”

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- d. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- e. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Ketentuan Pasal 21 dan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 merupakan perpaduan antara aspek prosedural dan substansial yang memperkuat kompetensi absolut PTUN dalam mengawasi pejabat pemerintah. Secara

logis, Pasal 21 menetapkan PTUN sebagai wadah hukum (*legal forum*) yang berwenang memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang secara cepat dan final, sedangkan Pasal 87 memberikan landasan materiil dengan memperluas jangkauan objek yang dapat diuji, mencakup tidak hanya keputusan tertulis tetapi juga tindakan faktual pejabat publik. Sinergi kedua pasal ini memastikan bahwa PTUN memiliki kewenangan penuh untuk membedah perilaku jabatan melalui parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik bukan hanya pada asas legalitas saja.

Sebagai tindak lanjut ketentuan tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Perma No. 4 Tahun 2015, yang mana Pasal 2 Perma No. 4 Tahun 2015 mengatur kewenangan pengadilan dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam pengajuan permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

- 1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah sebelum adanya proses pidana.
- 2) Pengadilan baru berwenang menerima, memeriksa dan memutus penilaian permohonan sebagaimana dimaksud ayat (1) setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah.

Kemudian dalam pertimbangan Perma No. 4 Tahun 2015 huruf (a) menyatakan ``bahwa dalam ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Badan dao /atau

Pejabat Pemerintahan”. Namun, dalam ketentuan tersebut terdapat permasalahan yang menimbulkan perdebatan, namun menurut penulis, meskipun Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 hanya menggunakan nomenklatur ‘pengadilan’ secara umum, namun melalui interpretasi sistematis terhadap Pasal 21 ayat (4) dan (5) yang menyebutkan PTTUN sebagai lembaga banding, maka secara *mutatis mutandis* kompetensi absolut tingkat pertama berada pada PTUN. Hal ini selaras dengan logika hukum acara yang mensyaratkan adanya putusan instansi tingkat pertama sebelum menempuh upaya hukum di tingkat banding.

Kewenangan PTUN untuk mengadili permohonan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan dapat dilakukan sebelum proses pidana berjalan, sehingga menimbulkan kesan bahwa proses peradilan pidana dapat mengesampingkan mekanisme peradilan administrasi. Namun demikian, PTUN baru berwenang memeriksa permohonan tersebut setelah adanya hasil pengawasan dari APIP, sehingga Pemohon tidak dapat langsung mengajukan permohonan ke PTUN, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Perma No. 4 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa:

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan oleh aparat pengawasan intern pemerintah dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintah dinyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.”

Dalam materi permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf d angka 2 Perma No. 4 Tahun 2015, maka hal-hal yang dimohonkan oleh Pejabat Pemerintahan untuk diputus oleh hakim adalah:

- a. Mengabulkan permohonan Pemohon seluruhnya;
- b. Menyatakan Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang;
- c. Memerintahkan kepada Negara untuk mengembalikan kepada Pemohon uang yang telah dibayar, dalam hal Pemohon telah mengembalikan kerugian negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (4) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Berdasarkan ketentuan diatas, PTUN memperoleh kewenangan atribusi yang tidak hanya terbatas pada pengawasan dan pengujian penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga mencakup kewenangan untuk menilai dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.

Dengan demikian, mekanisme pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN diawali dengan adanya hasil pengawasan dari APIP dan harus diajukan sebelum dimulainya proses peradilan pidana. Prosedur ini ditempuh melalui jalur permohonan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan, di mana PTUN bertindak sebagai wadah hukum untuk menilai validitas tindakan tersebut baik secara formil maupun materiil.

Setelah permohonan diajukan, PTUN melaksanakan proses persidangan secara cepat dengan kewajiban memutus perkara dalam jangka waktu maksimal 21 hari kerja guna memberikan kepastian hukum terhadap

kebijakan yang diuji. Apabila terdapat keberatan terhadap putusan tersebut, upaya hukum dapat dilanjutkan melalui banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang juga terikat tenggat waktu 21 hari kerja untuk mengeluarkan putusan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UU Nomor 30 Tahun 2014, putusan di tingkat banding tersebut bersifat final dan mengikat, sehingga menutup peluang upaya hukum lanjutan dan menjadi dasar hukum tetap bagi pejabat terkait dalam menjalankan fungsinya.

PTUN berfungsi untuk mengonfirmasi apakah tindakan pejabat pemerintahan mengandung unsur penyalahgunaan wewenang dalam perspektif hukum administrasi negara, khususnya yang bertentangan dengan asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Melalui mekanisme ini, PTUN menilai apakah tindakan tersebut dilakukan di luar kewenangan, melampaui kewenangan, atau menggunakan kewenangan tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya. Apabila dari hasil pengujian terbukti adanya penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara serta dilakukan dengan pelanggaran terhadap asas legalitas dan AUPB, maka perbuatan tersebut tidak lagi semata-mata merupakan kesalahan jabatan, melainkan berpotensi beralih menjadi tanggung jawab pribadi pejabat yang bersangkutan, yang selanjutnya dapat menimbulkan konsekuensi berupa pertanggungjawaban pidana.

Oleh karena itu, sekalipun terdapat mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara melalui instrumen administratif, hal tersebut tidak

serta-merta menghapuskan sifat melawan hukum dari perbuatan yang dilakukan pejabat pemerintahan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 UU Tipikor. Pengembalian kerugian negara hanya berfungsi sebagai upaya pemulihan keuangan negara, sedangkan pertanggungjawaban pidana tetap melekat secara personal sejak perbuatan tersebut memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

3. Harmonisasi antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana dalam Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara terhadap Penegakan Tindak Pidana Korupsi

Sementara itu, dalam perspektif hukum pidana, pembatasan tersebut tercermin dalam unsur *wederrechtelijkheid* dan perbuatan menyalahgunakan wewenang.²⁰⁹ Permasalahan dalam hukum pidana menjadi lebih jelas apabila dilakukan pembedaan titik singgung (*grey area*) antara hukum administrasi negara dan hukum pidana, khususnya dalam tindak pidana korupsi.²¹⁰

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, dalam konteks tindak pidana korupsi, *abuse of power* dan *unreasonableness* merupakan parameter utama untuk menilai adanya penyimpangan dalam penggunaan wewenang pemerintahan, di samping asas-asas hukum administrasi lainnya.²¹¹ Keberadaan kedua unsur

²⁰⁹ Budi Suhariyanto, "Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi Antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7(2), 2018, 217-218.

²¹⁰ Adji, Indriyanto Seno, "Kendala Sanksi Hukum Pidana Administratif", *Jurnal Keadilan*, 5 (1), 2011, 10

²¹¹ Setiawan, A., & Asyikin, N., "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penggunaan Diskresi", *Kosmik Hukum*, 20(1), 2020, 11.

tersebut menunjukkan adanya maladministrasi sekaligus perbuatan melawan hukum, yang menimbulkan tanggung jawab pribadi bagi pejabat yang melakukannya.²¹²

Meskipun *abuse of power* memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan *unreasonableness*, keduanya memiliki peran penting dalam kajian hukum administrasi untuk menentukan ada tidaknya korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik.²¹³ Sehingga, sebagaimana diterangkan sebelumnya mekanisme untuk menguji hal tersebut berada dalam koridor PTUN sebagai pengadilan administratif.

Kewenangan yang dimiliki pejabat pemerintah membawa risiko inheren berupa penyalahgunaan wewenang (*abuse of power* atau *detournement de pouvoir*) yang berpotensi merugikan keuangan negara. Permasalahan yang terjadi sampai saat ini adalah tumpang tindih (*overschrijding*) dan disharmoni antara rezim Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana dalam menilai dan menindak penyalahgunaan wewenang tersebut. Fenomena ini seringkali bermuara pada kriminalisasi kebijakan, di mana kesalahan administratif yang seharusnya diselesaikan melalui mekanisme internal pemerintahan justru ditarik secara prematur ke ranah pidana korupsi.

²¹² Henny Juliani, “Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara”, *Administrative Law & Governance Journal*, 2(4), 2019, 60.

²¹³ *Loc. cit.*, Ekasari.

Secara teoritis dan normatif, penyalahgunaan wewenang memiliki karakter ganda, yakni sebagai bentuk maladministrasi dalam perspektif hukum administrasi dan sebagai delik inti dalam tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor. Namun, kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 telah membawa paradigma baru yang menegaskan bahwa tidak semua penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara otomatis merupakan tindak pidana.

UU No. 30 Tahun 2014 berfungsi sebagai *primum remedium* (upaya utama), sedangkan hukum pidana harus dikembalikan pada khittahnya sebagai *ultimum remedium* (upaya terakhir). Romli Atmasasmita menegaskan bahwa telah terjadi perubahan arah politik hukum di mana upaya pencegahan melalui hukum administrasi harus didudukkan sama pentingnya dengan penindakan, sehingga sanksi pidana seharusnya menjadi langkah terakhir setelah mekanisme administrasi ditempuh.²¹⁴

Gesekan yuridis ini timbul ketika aparat penegak hukum menerapkan Pasal 3 UU Tipikor secara langsung tanpa mempertimbangkan mekanisme pengujian di PTUN yang dimandatkan oleh Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014. Padahal, secara doktrinal, parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara dalam hukum administrasi adalah *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-

²¹⁴ Alya Maya dan Kresnha Adhy W, "Kewenangan Hukum Administrasi Terkait Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia", *e-Journal Komunitas Yustisia*, 4(3),2021, 994.

wenang),²¹⁵ yang memiliki irisan sangat tipis dengan unsur "menyalahgunakan kewenangan" dalam hukum pidana.

Hubungan antara hukum pidana dan hukum administrasi tidak hanya tercermin dalam UU Tipikor, tetapi juga berkaitan erat dengan UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, serta UU No. 15 Tahun 2006.²¹⁶ Secara teoretis maupun praktis, hukum administrasi memiliki ruang lingkup yang bersinggungan dengan hukum pidana dan hukum perdata.²¹⁷ Dalam praktik di beberapa negara, seperti Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda, pelanggaran yang berindikasi pidana tertentu dapat diselesaikan melalui mekanisme administrasi.²¹⁸ Contohnya, dalam kasus penyuapan proyek penanaman kapas transgenik di Amerika Serikat yang melanggar *Foreign Corrupt Practices Act*, aparat penegak hukum melalui *Department of Justice* dan *Securities and Exchange Commission* menyelesaikan kerugian negara dengan pengenaan denda administratif sebesar US\$1,5 juta.²¹⁹

Indriyanto Seno Adji berpendapat bahwa permasalahan area hukum pidana tidak sesulit apabila dilakukan pembedaan sebagai titik singgung (*grey area*) antara hukum administrasi negara dengan hukum pidana, khususnya tindak korupsi,²²⁰ namun dalam praktiknya seringkali terjadi kekaburan

²¹⁵ Maya, A., Kewenangan hukum administrasi terkait penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi di Indonesia. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 4(3), 2021, 992.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Adji, Indriyanto Seno, "Kendala Sanksi Hukum Pidana Administratif", *Jurnal Keadilan*, 5(1), 2011, 10.

karena UU Tipikor tidak memberikan definisi eksplisit mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan, sehingga pengertiannya harus merujuk pada konsep dalam hukum administrasi.²²¹

Secara normatif, perbedaan hukum akibat konflik norma dapat diselesaikan melalui asas preferensi hukum yang meliputi tiga asas, yaitu²²² *lex superior derogat legi inferiori*,²²³ *lex specialis derogat legi generali*,²²⁴ dan *lex posterior derogat legi priori*²²⁵. Berdasarkan asas-asas tersebut, asas hukum yang dapat diterapkan dalam *conflict of norm* dalam ketentuan UU Tipikor dengan ketentuan dalam UU No. 30 Tahun 2014 adalah asas hukum *lex posteriori derogate legi priori*, karena adanya konflik antara norma yang diatur dalam undang-undang yang telah berlaku sebelumnya dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang yang dibentuk kemudian.²²⁶

Sedangkan penyelesaian konflik norma antara UU Tipikor dengan UU No. 30 Tahun 2014 tidak dapat dilakukan melalui penerapan dua asas preferensi hukum, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori* dan asas *lex*

²²¹ Disiplin F. Manao, "Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Wawasan Yuridika*, 2(1), 2018, 6.

²²² *Op., cit.*, Andi Nirwanto.

²²³ Asas *lex superior derogat legi inferiori* diterapkan apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi.

²²⁴ Asas *lex specialis derogat legi generalis*, asas ini dapat diimplikasikan ketika terjadinya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

²²⁵ Asas *lex posteriori derogate legi priori*, yang dapat diimplikasikan ketika terjadi pertentangan antara hukum yang dibuat terdahulu dengan hukum yang dibentuk kemudian/setelahnya.

²²⁶ Sidharta, Penemuan Hukum Melalui Putusan Hakim, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, yang diselenggarakan oleh Komisi Yudisial RI, PUSHAM UII, dan Norsk Senter For Menneskerettigheter Norwegian Centre For Human Rights, Hotel Grand Angkasa Medan, tanggal 2-5 Mei 2011, dikutip dalam Alya Maya dan Kresnha Adhy W, 2022, hlm 993.

specialis derogat legi generalis, mengingat undang-undang yang dipertentangkan memiliki kedudukan yang setara dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sama-sama berbentuk undang-undang, serta mengatur substansi norma pada aspek yang sama, yakni penanganan penyalahgunaan wewenang atau menyalahgunakan kewenangan.²²⁷

Secara *ratio legis*, UU Tipikor dan UU No. 30 Tahun 2014 memiliki keterkaitan tujuan, yakni sama-sama diarahkan untuk memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia.²²⁸ UU Tipikor, yang berada dalam rezim hukum pidana, menitikberatkan pemberantasan korupsi melalui instrumen penindakan yang bersifat represif. Sementara itu, UU Nomor 30 Tahun 2014, meskipun berada dalam ranah hukum administrasi negara, berfungsi sebagai instrumen pencegahan tindak pidana korupsi melalui penguatan tata kelola pemerintahan dan pendekatan reformasi birokrasi yang bersifat preventif.²²⁹

Benang merah tersebut juga tercermin dalam substansi pengaturan penyelenggaraan negara dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang secara eksplisit mengatur keterkaitan antara hukum administrasi negara dan hukum pidana, khususnya dalam konteks

²²⁷ *Loc. cit.*, Alya Maya dan Kresnha Adhy W.

²²⁸ *Ibid.*, 994.

²²⁹ Shobirin, Penyalahgunaan Wewenang Jabatan Oleh Pejabat Negara/Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana, diakses dari <https://Journal.Unilak.Ac.Id/Index.Php/Respublica>, 116, tanggal 24 November 2021 pukul 20.21

pemberantasan tindak pidana korupsi.²³⁰ Berdasarkan asas hukum *lex posteriori derogate legi priori* ini, maka kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan Tipikor merupakan kompetensi absolut Peradilan Administrasi, karena kompetensi absolut yang dimiliki Peradilan Administrasi diberikan oleh UU No. 30 Tahun 2014 yang dibentuk setelah disahkannya UU Tipikor.²³¹

Dalam konteks ini, Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 memberikan kompetensi absolut kepada PTUN untuk memeriksa dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang sebelum proses pidana dijalankan, sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Hal ini menyiratkan bahwa pembuktian unsur penyalahgunaan wewenang dalam korupsi adalah elemen yang bersifat *administratif-prejudisial* yang harus dibuktikan terlebih dahulu melalui mekanisme hukum administrasi.

Jika PTUN memutuskan bahwa tindakan pejabat tersebut adalah kesalahan administratif murni, maka penyelesaiannya harus melalui pengembalian kerugian negara dan sanksi administratif, bukan pidana. Mekanisme ini bertujuan untuk mencegah terjadinya *fear of crime* di kalangan pejabat yang menyebabkan stagnasi penyerapan anggaran dan inovasi pembangunan.

²³⁰ Yulius, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)", *Artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, 4(3), 2015, 375.

²³¹ *Loc. cit.*, Alya Maya dan Kresnha Adhy W.

Namun, harmonisasi ini tidak berarti meniadakan peran hukum pidana. Titik pembeda yang fundamental antara kesalahan administrasi dan tindak pidana korupsi terletak pada adanya *mens rea* (niat jahat). Kesalahan administratif seringkali terjadi karena kelalaian (*culpa*) atau ketidakpahaman prosedural tanpa disertai niat jahat untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum.

Sebaliknya, tindak pidana korupsi mensyaratkan adanya niat jahat (*dolus*) yang membungkus tindakan penyalahgunaan wewenang tersebut. Enrico Simanjuntak menjelaskan bahwa perbuatan korupsi terdiri dari dua spektrum utama, yaitu satu berkarakter administrasi (terutama isu penyalahgunaan wewenang dan kerugian negara) dan selebihnya berkarakter pidana murni seperti suap dan gratifikasi. Oleh karena itu, jika hasil APIP menemukan kerugian negara akibat kesalahan administratif tanpa niat jahat, maka penyelesaiannya adalah melalui TGR dan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014.²³²

Peran APIP menjadi sangat strategis dalam skema harmonisasi ini. APIP berfungsi sebagai penyaring (*filter*) pertama dalam menangani laporan masyarakat atau temuan audit. Sinergi antara APIP dan APH menjadi kunci. Jika APIP menemukan indikasi pidana yang kuat (seperti suap, *kickback*, atau rekayasa fiktif), maka kasus tersebut harus segera dilimpahkan ke APH.

²³² Enrico Simanjuntak, "Urgensi Harmonisasi Hukum Di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)", *Jurnal Hukum Peratun*, 1(1), 2018, 36.

Sebaliknya, jika temuan tersebut bersifat administratif, APH harus menghormati proses penyelesaian internal yang dilakukan oleh APIP. Dalam hal ini, Sitta Saraya dkk. menekankan bahwa sinergi ideal terlihat ketika proses administratif berfungsi sebagai detektor awal; hasil audit internal yang menemukan penyimpangan anggaran harus ditindaklanjuti dengan sanksi administratif terlebih dahulu, dan hanya jika ditemukan indikasi pidana yang memenuhi unsur delik, barulah diserahkan ke penegak hukum.²³³

Persoalan lain yang memperumit harmonisasi adalah konsep kerugian keuangan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah menegaskan bahwa kerugian keuangan negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor haruslah bersifat nyata (*actual loss*), bukan lagi potensi (*potential loss*). Putusan ini sejalan dengan prinsip hukum administrasi dalam UU Perbendaharaan Negara yang menuntut kerugian yang pasti jumlahnya.

Enrico Simanjuntak merefleksikan bahwa Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 mengonfirmasi batas pertanggungjawaban administrasi dan pidana; dalam hukum administrasi, kerugian negara adalah akibat dari kesalahan administratif yang harus dipulihkan, sedangkan dalam hukum pidana, kerugian negara adalah akibat dari perbuatan melawan hukum yang disertai niat jahat. Dengan demikian, pendekatan penghitungan kerugian negara harus disinkronkan melalui penentuan dan penilaian dari BPK. Tidak adil jika

²³³ Sitta Saraya, Andri Winjaya Laksana, Kusroh Lailiyah, Yusrina Handayani, "Synergy of Administrative Law and Criminal Law in Combating Corruption in Indonesia", *MENDAPO: Journal of Administration Law*, 6(2), 2025, 114.

pejabat dipidana atas dasar "potensi" kerugian negara akibat diskresi yang diambil dalam keadaan mendesak, padahal secara administratif tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau hanya merupakan kesalahan prosedural ringan.²³⁴

Eddy O.S. Hiariej, memberikan anggapan bahwa apakah adanya kerugian keuangan negara serta merta harus ada tindak pidana korupsi? anggapan tersebut telah mengalami sesat pikir dikalangan aparat penegak hukum karena tidak selamanya kerugian keuangan negara lahir dari tindak pidana korupsi. Sebab, dapat saja kerugian tersebut terjadi dalam konteks administrasi dan perdata.²³⁵ Hal ini dapat dipahami bahwa pentingnya membedakan rezim hukum, administrasi, perdata, dan pidana, serta menegaskan bahwa unsur kerugian keuangan negara saja tidak cukup untuk menjerat seseorang dengan tindak pidana korupsi tanpa pembuktian unsur lain, khususnya unsur melawan hukum dan kesalahan (*mens rea*).

Kemudian, terdapat anggapan keliru bahwa penyelesaian administratif, termasuk pengembalian kerugian negara, secara otomatis menghapuskan pidana. Pasal 4 UU Tipikor secara tegas menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana. Namun, dalam konteks ini, ketentuan tersebut harus dibaca secara sistematis. Tubagus Rekayasa Kamal Djunaedi dan Suparno

²³⁴ *Op. cit.*, Enrico Simanjuntak, 45.

²³⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 40.

menjelaskan bahwa meskipun pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana, hasil pemeriksaan administratif dapat digunakan sebagai bukti dalam penegakan hukum pidana. Jika pengembalian kerugian negara dilakukan dalam tahap administratif (misalnya dalam tenggang waktu 60 hari setelah temuan BPK atau 10 hari setelah temuan APIP sesuai UU No. 30 Tahun 2014) dan terbukti tidak ada niat jahat (hanya kesalahan prosedur), maka seharusnya proses pidana tidak perlu dilanjutkan karena unsur *mens rea* tidak terpenuhi.²³⁶ Namun, jika pengembalian dilakukan setelah penyidikan dimulai atau terbukti ada niat koruptif, maka proses pidana tetap berjalan dan pengembalian tersebut hanya berfungsi sebagai faktor yang meringankan hukuman.

Lebih jauh, sebagaimana dibahas pada uraian sebelumnya, Pasal 20 dan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 memberikan hak kepada pejabat yang merasa keberatan dengan hasil pemeriksaan APIP untuk mengajukan permohonan ke PTUN guna menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang. Jika putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat tersebut secara logis tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana korupsi untuk tuduhan yang sama, karena unsur "melawan hukum" atau "menyalahgunakan kewenangan" telah gugur secara hukum.²³⁷

²³⁶ Tubagus Rekayasa Kamal Djunaedi, Suparno, "Dynamics of Administrative and Criminal Accountability in Cases of Abuse of Authority Resulting in State Losses According to Indonesian Law", *Journal of World Science*, 4(7), 2025, 889.

²³⁷ *Op. cit.*, Disiplin F. Manao, 12.

Muhamad Aksan Akbar menyimpulkan bahwa penyelesaian kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan wewenang pada dasarnya adalah ranah hukum administrasi berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014, yang melibatkan pengembalian ke kas negara dan sanksi administratif berat. Pergeseran ke ranah pidana hanya terjadi jika APIP atau APH menemukan bukti sifat jahat (*criminal nature*) yang memenuhi unsur Pasal 2 atau Pasal 3 UU Tipikor begitupun dalam pemeriksaan PTUN jika memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.²³⁸

Mengabaikan putusan PTUN dalam kondisi seperti ini akan melanggar kepastian hukum dan hak asasi pejabat tersebut. Inilah inti dari harmonisasi, pengadilan pidana Tipikor dan pengadilan administrasi PTUN harus saling menghormati kompetensi absolut masing-masing dan tidak saling menegasikan, di mana PTUN menilai keabsahan tindakan administratif, sedangkan Pengadilan Tipikor menilai pertanggungjawaban pidana atas tindakan yang terbukti tidak sah dan didasari niat jahat.

Tantangan terbesar dalam mewujudkan harmonisasi ini adalah ego sektoral antar lembaga penegak hukum dan persepsi publik yang cenderung *punitive* (menghukum). Seringkali, penyelesaian administratif dianggap sebagai "jalan belakang" untuk membebaskan koruptor. Padahal, penggunaan

²³⁸ Muhamad Aksan Akbar, "The Resolution and Accountability of State Financial Loss In Administrative and Criminal Law Perspectives", *Jurnal Hukum Volkgeist*, 8(1), 2023, 83.

instrumen hukum administrasi yang efektif justru dapat memulihkan kerugian negara lebih cepat dan murah dibandingkan proses pidana yang panjang dan mahal.

Pergeseran penegakan tindak pidana korupsi ini dikarenakan politik hukum pemerintah cenderung melakukan penyeimbangan antara upaya pencegahan (*preventif*) dengan upaya penindakan (*represif*).²³⁹ Romli Atmasasmita berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran arah politik hukum dalam upaya penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, di mana aspek pencegahan korupsi ditempatkan pada posisi yang sama pentingnya dengan upaya penindakan.²⁴⁰ Dapat disimpulkan bahwa pendekatan yang dilakukan dalam UU Tipikor yang menjadikan tindakan represif sebagai “*primum remedium*” harus dikaji ulang. Hukum pidana harus dikembalikan kepada jalannya sebagai upaya terakhir yang harus dipergunakan dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”²⁴¹ Dalam konteks ini, dapat bersandar pada pernyataan Eddy O.S. Hiariej, bahwa:

”konstruksi UU Tipikor yang demikian, ibarat pedang bermata dua. Di satu sisi, sangat efektif untuk menjerat para pejabat negara, politis dan pebisnis yang secara sendiri-sendiri atau berkolaborasi untuk

²³⁹ *Loc. cit.*, Maya.

²⁴⁰ Romli Atmasasmita, 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 Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi, Hotel Mercure, Ancol Jakarta, tanggal 26 Maret 2015, hlm. 6-7.

²⁴¹ Suhariyono AR., ”Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Artikel dalam Jurnal Perspektif*, 17(1), 2012, 21.

merampok uang rakyat. Di sisi lain, tidak jarang pula kedua pasal tersebut digunakan oleh aparat penegak hukum yang terjebak dalam kubangan mafia peradilan untuk memeras calon tersangka atau digunakan untuk menyingkirkan lawan-lawan politik. Bahkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor juga dapat digunakan untuk menjerat penggiat antikorupsi yang bersuara keras terhadap institusi penegak hukum tertentu.²⁴² Maka, keberadaan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tidak relevan lagi.”²⁴³

Kemudian perlu dipahami bahwa integrasi hukum administrasi dan hukum pidana dalam penanganan penyalahgunaan wewenang bukanlah upaya melemahkan pemberantasan korupsi, melainkan strategi untuk memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Sinergi kedua rezim hukum ini harus dibangun di atas prinsip bahwa hukum administrasi adalah garda terdepan (preventif dan korektif) sementara hukum pidana adalah benteng terakhir (represif) sejalan dengan asas *ultimum remedium*.²⁴⁴

Romli Atmasasmita menegaskan bahwa kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 yang dikaitkan dengan UU Tipikor tidak bersifat kontradiktif, melainkan menunjukkan adanya sinergi serta alur pikir yang sistematis, logis, dan

²⁴² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016, 41.

²⁴³ Lihat penjelasan Eddy O.S. Hiarij, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016, hlm. 41, menyatakan bahwa dengan menggunakan metode interpretasi komparatif yang berarti melaksanakan Undang-Undang dengan cara membandingkannya dengan negara lain atas suatu Undang-Undang yang timbul dari konvensi internasional, maka keberadaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang *a quo* sudah tidak relevan lagi. Di samping tidak satu pun negara di dunia ini yang memiliki rumusan tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang *a quo*. Selain itu juga rumusan tersebut mendistorsi *United Nation Convention Against Corruption*, 2003 yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, khusus terkait korupsi di sektor privat.

²⁴⁴ Asas *ultimum remedium* menegaskan bahwa hukum pidana harus ditempatkan sebagai sarana penegakan hukum paling akhir, yang hanya digunakan apabila instrumen hukum lain, seperti hukum administrasi atau perdata, tidak efektif menyelesaikan pelanggaran atau tidak mampu memberikan efek jera. Karena sanksi pidana bersifat paling berat dan represif, penerapannya harus dilakukan secara hati-hati dan proporsional. Prinsip ini menekankan pendekatan preventif dan restoratif, mengutamakan penyelesaian non-pidana, serta memastikan pemidanaan hanya dijatuhkan apabila mekanisme hukum lain terbukti tidak memadai.

simetris di antara ketiga undang-undang tersebut.²⁴⁵ Bahkan, konfigurasi normatif ini mencerminkan terjadinya unifikasi hukum dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di kalangan penyelenggara negara.²⁴⁶

Kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 sekaligus menandai perubahan arah politik hukum dalam penegakan hukum korupsi di Indonesia, yang ditandai oleh penegasan bahwa *pertama*, pencegahan korupsi memiliki bobot yang sama pentingnya dengan penindakan, *kedua*, tindakan maladministrasi oleh aparat penegak hukum dan penyelenggara negara tidak serta-merta dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi meskipun menimbulkan kerugian keuangan negara, *ketiga*, pendekatan hukum yang responsif dan restoratif mulai menggeser dominasi pendekatan hukum yang bersifat represif.²⁴⁷ Hukum responsif bertujuan agar penegakan hukum sungguh-sungguh mempertimbangkan apa yang diperlukan secara nyata oleh Rakyat Indonesia.²⁴⁸ Dengan demikian, pendekatan hukum *responsive* tersebut dekat dengan pemikiran Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif yang memiliki tipe responsif.²⁴⁹

²⁴⁵ Romli Atmasasmita, "Penyalahgunaan Wewenang oleh Penyelenggara Negara," Makalah Seminar Nasional HUT IKAHI ke-62, Jakarta, 26/3/ 2015, 5-6.

²⁴⁶ Syam, F., Satoto, S., dan Helmi, H., "Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang. *Undang: Jurnal Hukum*, 6(1), 2023, 203.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia (Jakarta: Kencana, 2016), 15.

²⁴⁹ M. Zulfa Aulia, "Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi," *Undang: Jurnal Hukum* 1, 1 (2018), hlm. 175-6.

Model ideal penyelesaiannya adalah dengan mendahulukan proses pemeriksaan administratif melalui APIP dan pengujian di PTUN untuk memastikan status tindakan pejabat. Jika terbukti maladministrasi murni, maka sanksi administrasi dan pengembalian kerugian negara adalah solusi yang adil. Namun, jika ditemukan *mens rea* koruptif, maka pintu pidana harus dibuka lebar-lebar. Dengan cara ini, hukum tidak hanya menjadi alat penghukum, tetapi juga instrumen perbaikan sistem yang menjamin keberlangsungan pembangunan nasional tanpa dihantui ketakutan akan kriminalisasi kebijakan.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam hukum administrasi negara unsur penyalahgunaan wewenang meliputi kesengajaan (*met opzet*), pengalihan tujuan wewenang, dan adanya kepentingan pribadi yang negatif. Sedangkan hukum pidana unsur penyalahgunaan wewenang meliputi, pelaku merupakan subjek hukum tertentu yang memiliki kewenangan jabatan; adanya penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana; perbuatan dilakukan dengan kesengajaan dengan niat jahat (*mens rea*); tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi; adanya hubungan kausalitas (*causal verband*); serta timbulnya kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*).
2. Penegakan hukum atas penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi diawali melalui pengawasan internal oleh APIP serta pengujian unsur penyalahgunaan wewenang melalui PTUN. Pertanggungjawaban hukumnya berfokus pada pembuktian unsur *mens rea*. Jika kerugian negara disebabkan kesalahan administratif, maka penyelesaian dilakukan melalui mekanisme administratif. Sebaliknya, jika terbukti adanya niat jahat disertai kerugian keuangan negara berdasarkan penetapan BPK, maka penyelesaiannya melalui hukum pidana. Kontruksinya, hukum administrasi berfungsi sebagai *primum remedium*, sedangkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

B. Saran

Berdasarkan hasil pembahasan dari objek penelitian, maka penulis merekomendasikan sebagai berikut:

1. Refleksi Kedudukan Hukum Administrasi sebagai *Premium Remedium*:

Aparat Penegak Hukum (APH) sudah seharusnya menempatkan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai instrumen penguji utama (*premium remedium*) terhadap setiap tindakan atau keputusan pejabat publik. Dalam praktik di lapangan, sering terjadi fenomena di mana penyelesaian secara administratif telah atau sedang ditempuh, namun APH tetap memaksakan perkara tersebut masuk ke ranah pidana. Oleh karena itu, prinsip-prinsip berikut harus dipertegas: 1) Prioritas Pengujian Administratif: Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan, setiap dugaan penyimpangan jabatan harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mekanisme APIP dan pengadilan tata usaha negara untuk menguji ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang. 2) Hukum Pidana sebagai *Ultimum Remedium*: Hukum pidana hanya dapat digunakan jika pelanggaran administratif tersebut terbukti secara nyata memiliki niat jahat untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum yang merugikan keuangan negara. 3) Kepastian Hukum dan Efisiensi: Pemaksaan ranah pidana terhadap pelanggaran administrasi hanya akan menciptakan ketakutan bagi pejabat publik dalam berinovasi dan mengambil keputusan, yang pada akhirnya menghambat pembangunan nasional. 4) Harmonisasi

APH dan APIP: Diperlukan komitmen kuat dari APH untuk menghormati hasil pemeriksaan administratif. Jika secara administratif tindakan tersebut dinyatakan sah atau telah dilakukan pemulihan (seperti pengembalian kerugian negara dalam ranah administrasi), maka proses pidana sepatutnya tidak diteruskan.

2. Hal ini kerap menimbulkan dualisme penanganan yang tidak efisien. Padahal, fakta persidangan sering kali membuktikan bahwa persoalan yang diperkarakan murni merupakan ranah administratif, bukan perbuatan pidana yang memiliki unsur jahat (*mens rea*).
3. Harmonisasi Parameter Penyalahgunaan Wewenang: Perlu adanya penyalarsan tafsir mengenai unsur penyalahgunaan wewenang antara Pasal 3 UU Tipikor dengan parameter administratif seperti penyimpangan tujuan (*detournement de pouvoir*) dan melampaui batas wewenang (*exces de pouvoir*) yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan.
4. Optimalisasi Peran APIP dan PTUN: Penguatan peran APIP dan PTUN diperlukan untuk menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang secara objektif sebelum perkara dinyatakan memiliki indikasi tindak pidana.
5. Batasan Antara Diskresi dan Korupsi: Penegakan hukum Tipikor di Indonesia harus lebih jeli membedakan antara "kerugian negara karena risiko kebijakan" dengan "kerugian negara karena niat memperkaya diri". Refleksinya adalah penegak hukum tidak boleh memidana suatu hasil keputusan yang salah secara

administratif namun dilakukan dengan itikad baik (*good faith*) untuk kepentingan umum.

6. Konsistensi Penerapan Asas *Ultimum Remedium*: Hukum pidana korupsi seharusnya dijadikan sebagai upaya terakhir dalam penyelesaian kasus penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian negara, terutama jika mekanisme korektif administratif masih dapat dilakukan.
7. Kepastian Hukum dalam Penentuan Kerugian Negara: Sebelum menilai adanya unsur kerugian keuangan negara, harus dipastikan terlebih dahulu melalui parameter administratif apakah tindakan tersebut benar-benar merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang atau sekadar kesalahan prosedur.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017)
- Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014)
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)
- Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)
- Andriansyah, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas* (cetakan pertama), (Jakarta: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Grup), 2015)
- Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995)
- Arifin P. Soeriaatmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)
- Asriana Issa Sofia, et al., *Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Kemendikbud RI, 2011)
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009)
- _____, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000)
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan ke-15, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016)
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989)
- Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Pidana*, (Surabaya: Airlangga University Press (AUP), 2016)
- Fockema Andreae, *Kamus Hukum*, (Bandung: Bina Cipta, 1983), huruf c, Terjemahan Bina Cipta, dalam Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012)
- H. Yulius, "Menyelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Optik Hermeneutika Hukum", (*Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun XXXI No. 360, 2015)

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993)
- Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2012)
- Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006)
- Jur. Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Nasional dan Internasional*, (Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2015)
- Kamal Hidja, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka Refleksi, 2010)
- Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000)
- M. Syamsudi, *Operasional Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007)
- Mangihut Siregar, *Antikorupsi*, (Surabaya: UWKS Press, 2023)
- Maria S.W. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2019)
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram–Nusa Tenggara Barat: Mataram University Press, 2020)
- Muhammad Ainul Syamsu, *Penjatuan Pidana dan Dua Prinsip Dasar Hukum Pidana*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016)
- Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Laksabang Mediatama, 2009)
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009)
- Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994)
- Permana dan Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016)
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008)
- _____, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2014)
- Philippus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012)
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Indonesia, 1966)
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014)
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001)

- Rizki Ramadhani, dkk., *Problematisasi Tindak Pidana Korupsi*, (Indramayu: Penerbit Adab, 2024)
- Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2016)
- Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", (Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998)
- S.F. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001)
- Simatupang, Dian Puji N., *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: Perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022)
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1981)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006)
- Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005)
- Teeuw, A., *Kamus Indonesia-Belanda*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999)
- Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan & Jabatan*, Cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017)
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998)

Jurnal

- A'an Efendi, 2019, "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Yudisial*, 3(12)
- Abdul Latif dan Arivan Halim, 2023, "Judicial Control over Government's Abuse of Authority through Administrative and Corruption Law", *Indonesian Journal of Multidisciplinary Science*, 3(2)
- Adji, Indriyanto Seno, 2011, "Kendala Sanksi Hukum Pidana Administratif", *Jurnal Keadilan*, 5(1)
- Afan Ghaffar, Ikomastussuniah dan Ahmad Rayhan, 2025, "Kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan UPTD Kota Serang dan Kota Cilegon dalam Mengawasi Perlindungan Jaminan Sosial Pekerja ditinjau Berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 33 Tahun 2016", *Pratyaksa: Jurnal Ilmu Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, 1(1)

- Ahmadie Azra Isnain, 2023, "Teori Hukum Tentang Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti", *Unes Law review*, 6(2)
- Alexsander Roy Happy Hamonangan, Hotma P Sibuea, Ika Dewi Sartika Saimima dan Edi Saputra Hasibuan, 2024, "Peniadaan Pemidanaan Terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Negara dalam Kegiatan Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia", *UNES Law Review*, 6(3)
- Alya Maya dan Kresnha Adhy W, 2021, "Kewenangan Hukum Administrasi Terkait Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia", *e-Journal Komunitas Yustisia*, 4(3)
- Amelia Putri Rizkyta dan Bunga Restu Ningsih, 2022, "Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Esensi*, 2(4)
- Aminullah, dan Majid, 2024, "Asas-Asas Penyelenggaraan Negara Pespektif Undang-Undang Dan Hukum Islam", *Mitsaqan Ghalizan*, 4(1)
- Amiq, Bachrul, 2022, "Pengawasan BPK Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Bebas Korupsi", *Jatiswara*, 3(2)
- Amrullah, M. D. F., Kasmarani, Y., & Mustika, D, 2024, "Analisis Sifat Melawan Hukum Formil Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pasal 2 Dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001", *Ta'zir: Jurnal Hukum Pidana*, 8(1)
- Arliman L, 2024, "Teori Organ Negara Sebagai Dasar Pembentukan Dan Penguatan Lembaga Negara Di Indonesia". *Ensiklopedia of Journal*, 6(3)
- Arma Dewi, SH., MH., 2019, "Penyalahgunaan wewenang dalam perspektif tindak pidana korupsi," *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 1, (1)
- Ashar Asy'ari Zaenal , Sufirman Rahman dan Askari Razak, 2024, "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah", *Journal of Lex Theory (JLT)*, 5(1)
- Ateng Syafrudin, 2000, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab", *Jurnal Pro Justitia Universitas Parahyangan Bandung*, 4(1)
- Atqo Darmawan Aji, 2024, "Analisis Yuridis Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies", *Lex Renaissance*, 9(2)
- Audia, 2025, "Makna Penyalahgunaan Kewenangan dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Journal of Anti-Corruption*, 1(1)

- Audrey Bilbina Putri, Jocelyn Cherieshta dan Rasji Rasji, 2024, "Penguraian Konsep Tanggung Jawab Dalam Filsafat Hukum: Dari Dimensi Individu Ke Masyarakat:", *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(8)
- Bram Mohammad Yasser, 2019, "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi", *Soumatera Law Review*, 2(1),
- Budi Suhariyanto, 2018, "Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi Antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7(2)
- Disiplin F. Manao, 2018, "Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Wawasan Yuridika*, 2(1)
- Dwi Gusdarnelis, Bisma Putra Pratama dan Iyah Faniyah, 2024, "Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Penyelesaian Sengketa Penolakan Klaim Asuransi Kerugian oleh Perusahaan Asuransi Terhadap Nasabahnya", *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(4)
- Ekasari, D. S., Muhjad, M. H., dan Faishal, A., 2023, "Penyalahgunaan Wewenang sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi", *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*, 8(3)
- Enrico Simanjuntak, 2018, "Urgensi Harmonisasi Hukum Di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)", *Jurnal Hukum Peratun*, 1(1)
- Fuadi, A. B., 2020, "Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara", *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 9(2)
- Fuadi, Abdul Basid, 2020, "Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 9(2)
- Hariman Satria, 2020, "Perluasan Makna Kerugian Keuangan Negara Dalam Korupsi Izin Usaha Pertambangan Kajian Putusan Nomor 2633 K/Pid.Sus/2018", *Jurnal Yudisial*, 13(2)
- Henny Juliani, 2019, "Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara", *Administrative Law & Governance Journal*, 2(4)

- Henny Juliani, 2020, "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Negara", *Administrative Law & Governance Journal*, 2(1)
- Hente, J., 2024, "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Negara", *Jurnal Tana Mana*, 5(3)
- Imron, A., 2024, "Stolen Asset Recovery Tindak Pidana Korupsi (Pendekatan Sistem Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Aset Hasil Kejahatan Tindak Pidana Korupsi): Recovery Of Assets Stolen By Criminal Acts Of Corruption", *Res Nullius Law Journal*, 6(2)
- Kaloh, I., 2023, "Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang Menduduki Jabatan Administrator dalam Pemerintahan", *Lex Privatum*, 11(2)
- Lii, R. A., Wokas, H. R., & Suwetja, I. G. (2025), "Analisis kewenangan dan bentuk pengawasan inspektorat oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di Inspektorat Provinsi Sulawesi Utara", *Riset Akuntansi dan Portofolio Investasi*, 3(2)
- M. Ikbar Andi Endang, 2020, "Rasio Hukum dan Implikasi Hukum Pengujian Penyalahgunaan Wewenang menurut Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun*, 3(1),.
- M. Zulfa Aulia, 2018, "Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi," Undang: Jurnal Hukum 1, (1)
- Mahyani, Ahmad, 2019, "Tanggung Jawab Pidana Direksi BUMN Yang merugi", 2(1), 9.
- Manorek, M. K., 2025, "Kajian Hukum Terhadap Tindak Pidana Pencucian Uang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang", *Lex Administratum*, 13(1)
- Maya, A., 2021, "Kewenangan hukum administrasi terkait penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi di indonesia," *Jurnal Komunitas Yustisia*, 4(3)
- Muhamad Aksan Akbar, 2023, "The Resolution and Accountability of State Financial Loss In Administrative and Criminal Law Perspectives", *Jurnal Hukum Volkgeist*, 8(1)
- Nicken Sarwo Rini, 2018, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2)
- Nicken Sarwo Rini, 2018, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2)

- Paulina, Y. dan Molidya Aldarine, "Pengelolaan Keuangan Negara", *Journal Of Management*, 12(2)
- Phillipus M. Hadjon, 1997, "Tentang Wewenang", *Yuridika*, 7(5-6)
- Putri Nurmala Sari Siahaan, 2021, "Elements Testings Distortion of the Abuse of Authority Based on the Government Administration Law and Corruption Crime", *Corruptio*, 2(1)
- Rahmi Rinaldi, Dodi Haryono dan Muhammad A. Rauf, 2024, "Analisis Yuridis Pembentukan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 Sebagai Bencana Nasional", *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(1)
- Rizkyta, A. P., & Ningsih, B. R., 2022, "Penyalahgunaan wewenang berdasarkan pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tindak pidana korupsi", *Jurnal Esensi Hukum*, 4(2)
- Robby Nurtresna, dkk, 2022, "Implementasi Pendidikan Anti Korupsi Pada Perguruan Tinggi", *Mediation : Journal Of Law*, 1(3)
- Sahlan, M., 2016, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 23(2)
- Setiawan, A., dan Asyikin, N., 2020, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penggunaan Diskresi", *Kosmik Hukum*, 20(1)
- Simbolon, B. H., 2022, "Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Dharmasiswa Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 2(2)
- Sindi Audia, 2025, "Makna Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Action Journal of Anti-Corruption*, 1(1)
- Sitta Saraya, 2025, Andri Winjaya Laksana, Kusroh Lailiyah, Yusrina Handayani, "Synergy of Administrative Law and Criminal Law in Combating Corruption in Indonesia", *MENDAPO: Journal of Administration Law*, 6(2)
- Slamet Suparjoto, 2015, "UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peratun Berbanding Lurus," *Varia Peradilan*, Vol. 35(8)
- Sri Nur Hari Susanto, 2020, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan, *Administrative Law & Governance Journal*, 3(3)

- Suhariyono AR., 2012, "Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Artikel dalam Jurnal Perspektif*, 17(1)
- Syam, F., Satoto, S., dan Helmi, H., 2023, "Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang. *Undang: Jurnal Hukum*, 6(1)
- Tubagus Rekayasa Kamal Djunaedi, Suparno, 2025, "Dynamics of Administrative and Criminal Accountability in Cases of Abuse of Authority Resulting in State Losses According to Indonesian Law", *Journal of World Science*, 4(7)
- Very Pahala Sijabat, Zico Ricardo Aritonang, Lenny Maria Aritonang dan Agatha Christie Tarigan, 2024, "Analisis Perbedaan Unsur Penyalahgunaan Kewenangan dalam Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Implikasi terhadap Penegakan Hukum", *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(7)
- Yulia, dan Widagdo, 2024, "Penyalahgunaan Wewenang: Perspektif Hukum Administrasi Dan Viktimologi", *Proceeding APHTN-HAN*, 2(1)
- Yulius, 2015, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)", *Artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, 4(3)

Karya Ilmiah

- Bram Mohammad Yasser, "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi", *Tesis, Universitas Andalas*, 2018.
- Budi Parmono, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", (*Disertasi, Universitas Brawijaya*, 2011)
- Puji Kurniawan, "Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kejahatan Penyalahgunaan Wewenang pada Badan Usaha Milik Negara yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara (Studi Kasus Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan Oleh Direktur Utama dan Direktur Keuangan Perusahaan Umum Pengangkut Penumpang Djakarta Periode 2009-2010)", (*Tesis, Universitas Kristen Indonesia*, 2023)
- Puji Kurniawan, "Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kejahatan Penyalahgunaan Wewenang pada Badan Usaha Milik Negara yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara (Studi Kasus Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan Oleh Direktur Utama dan Direktur Keuangan Perusahaan Umum

Pengangkut Penumpang Djakarta Periode 2009-2010”, *Tesis, Universitas Kristen Indonesia*.

Wahyu Agam, “Diskursus penyalahgunaan wewenang sebagai bagian dari tindak pidana korupsi (analisis perbandingan antara Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi)”, *Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, 2017.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Peradilan Tata Usaha Negara Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Beracara Dalam Penyalahgunaan Wewenang;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi;

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

Internet

- Shobirin, Penyalahgunaan Wewenang Jabatan Oleh Pejabat Negara/Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana, diakses dari <https://Journal.Unilak.Ac.Id/Index.Php/Respublica>, 116, tanggal 24 November 2021 pukul 20.21
- PDRH FH UI, Oleh Dicky Adharya, 2018, "Pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Terhadap Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Sesuai Dengan UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", <https://dev.law.ui.ac.id/koleksi/detail/45626/pengawasan-aparat-pengawasan-intern-pemerintah-apip-terhadap-perbuatan-penyalahgunaan-wewenang-sesuai-dengan-uu-no-302014-tentang-administrasi-pemerintahan#:~:text=Dengan%20menggunakan%20metode%20penelitian%20tersebut,dengan%20APIP%20untuk%20melakukan%20koordinasi>, diakses 20 Nvember 2025
- Hukum online com, oleh Fitri Novia Heriani, 2024, "Menyoal Benturan Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam UU Tipikor dan UU Administrasi Pemerintahan". Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-benturan-unsur-menyalahgunakan-kewenangan-dalam-uu-tipikor-dan-uu-administrasi-pemerintahan-lt676951fd199ea/?page=all> tanggal 12 November 2025 pukul 20.13
- Inspektoratdaerah, 2025, "Peran Inspektorat Daerah Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (Apip)", diakses dari [https://inspektoratdaerah.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/peran-inspektorat-daerah-sebagai-aparat-pengawas-internal-pemerintah-apip85#:~:text=Sebagai%20Aparat%20Pengawasan%20Internal%20Pemerintah%20\(%20APIP%20\)%20C%20Inspektorat%20Daerah%20memiliki,misi%20serta%20program%20Dprogram%20pemerintah](https://inspektoratdaerah.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/peran-inspektorat-daerah-sebagai-aparat-pengawas-internal-pemerintah-apip85#:~:text=Sebagai%20Aparat%20Pengawasan%20Internal%20Pemerintah%20(%20APIP%20)%20C%20Inspektorat%20Daerah%20memiliki,misi%20serta%20program%20Dprogram%20pemerintah), tanggal 20 November 2025 pukul 21.44
- Rri.co.id, oleh Mahfud Taher, 2024, "Konflik Kepentingan dan Gratifikasi Refleksi Peringatan Hakordia", diakses dari <https://rri.co.id/anti-korupsi/1183006/konflik-kepentingan-dan-gratifikasi-refleksi-peringatan-hakordia#:~:text=Korupsi%20terjadi%20ketika%20pegawai%20atau%20pejabat%20mulai,tanggung%20jawab%20publik%20berbenturan%20dengan%20kepentingan%20individual>. tanggal 12 November 2025 pukul 19.50
- Hukum Online. Com, oleh Refah Kurniawan, 2024, "Penyalahgunaan Wewenang: Antara Administrasi dan Pidana", diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyalahgunaan-wewenang--antara-administrasi-dan-pidana-lt6750944ea5468/?page=2> tanggal 8 November 2015 pukul 19.20

- FH UNPATTI, “Apek Teoritik Kewenangan Pemerintah”, diakses dari <https://fh.unpatti.ac.id/aspek-teoritik-kewenangan-pemerintah/> tanggal 7 November 2025 pukul 20.40
- Kementerian Keuangan, 2016, Penyalahgunaan Wewenangan ditinjau dari Hukum Administrasi Negara”, diakses dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/penyalahgunaan-wewenang-ditinjau-%20dari-hukum-administrasi-negara.html#:~:text=Menurut%20ketentuan%20Pasal%2017%20UU,atau%20larangan%20bertindak%20sewenang%2Dwenang> tanggal 11 November 2025 pukul 20.05
- Unairnews, 2025, “Pakar UNAIR Soroti Polemik Kasus Impor Gula Tom Lembong”, diakses dari <https://unair.ac.id/pakar-unair-soroti-polemik-impor-gula-tom-lembong/#:~:text=Dari%20Diskresi%20ke%20Vonis,atau%20keuntungan%20pribadi%2C%E2%80%9D%20jelasnya>, tanggal 6 November 2025 pukul 20.33
- UMY, 2025 “Presiden Beri Abolisi kepada Tom Lembong: Sinyal Rekonsiliasi Politik dan Tantangan bagi Peradilan”, diakses dari <https://www.umi.ac.id/presiden-beri-abolisi-kepada-tom-lembong-sinyal-rekonsiliasi-politik-dan-tantangan-bagi-peradilan/> tanggal 6 November 2025 pukul 20.41
- Hukum online com, oleh Refah Kurniawan, 2024, “Penyalahgunaan Wewenang: Antara Administrasi dan Pidana”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyalahgunaan-wewenang--antara-administrasi-dan-pidana-lt6750944ea5468/> tanggal 6 November 2025 pukul 20.10
- Hot News, 2025, “Divonis 4,5 Tahun Penjara Meski Tak Terbukti Korupsi, Kasus Tom Lembong Dinilai Diskriminasi Politik”, diakses dari <https://kbanews.com/pilihan-redaksi/divonis-45-tahun-penjara-meski-tak-terbukti-korupsi-kasus-tom-lembong-dinilai-diskriminasi-politik/>, tanggal 6 November 2025 pukul 20.29
- Hukum Online com, oleh Renata Christha Auli, S.H., “7 Jenis Tindak Pidana Korupsi dan Contohnya”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/7-jenis-tindak-pidana-korupsi-dan-contohnya-lt5e6247a037c3a/> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 23.15
- MARINews, oleh Anissa Larasati, 2025, “Menelisik Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi Pasca Putusan MK dan Penerapannya di Pengadilan Tipikor”, diakses dari <https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/menelisik-unsur-unsur-tindak-pidana-korupsi-pasca-putusan-mk-0Bb> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 23.28

- Pusat Edukasi Antir Korupsi, 2024, “Tipe-Tipe Korupsi dalam Perspektif Kriminologi”, diakses dari <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20241029-tipe-tipe-korupsi-dalam-perspektif-kriminologi> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.06
- Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pattimura, “Pengertian Tindak Pidana Korupsi”, 21, diakses dari <https://opac.fhukum.unpatti.ac.id/index.php?p=fstream-pdf&fid=3586&bid=7390> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.51
- Ditjen Pebendaharaan Kemenkeu RI, oleh Kuku Galang Waluyo, 2022, “Tindak Pidana Korupsi: Pengertian dan Unsur-Unsurnya”, diakses dari <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/manokwari/id/data-publikasi/berita-terbaru/3026-tindak-pidana-korupsi-pengertian-dan-unsur-unsurnya.html> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.54
- Kementrian Keuangan, oleh Junaedi Seto Saputro, 2024, “Korupsi Menghancurkan Harapan Kita Bersama”, diakses dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/17406/Korupsi-#:~:text=Kata%20tersebut%20kemudian%20menurunkan%20istilah,bermoral%2C%20dan%20penyimpangan%20dari%20kesucian>, tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.28
- Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Konsep Penyalahgunaan Wewenang dan Konsep Menyalahgunakan Kewenangan, diakses dari <https://opac.fhukum.unpatti.ac.id/index.php?p=fstream-pdf&fid=4106&bid=7609> tanggal 16 Oktober 2025 pukul 21.35
- Hukum online com, *Penyalahgunaan Wewenang: Antara Administrasi dan Pidana*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyalahgunaan-wewenang--antara-administrasi-dan-pidana-lt6750944ea5468/?page=1> pada tanggal 27 Mei 2025 pukul 22.08
- BPK RI, *Pelimpahan Wewenang Atribusi, Delegasi, Dan Mandat*, diakses dari [https://kalteng.bpk.go.id/ujdih/asset/materi/tahukahanda/Perbedaan%20Delegasi%20Mandat.pdf#:~:text=Dalam%20hukum%20Administrasi%2C%20dikenal%203%20\(tiga\)%20sumber%20kewenangan%2C%20yaitu%20atribusi%2C%20delegasi%2C%20dan%20mandat](https://kalteng.bpk.go.id/ujdih/asset/materi/tahukahanda/Perbedaan%20Delegasi%20Mandat.pdf#:~:text=Dalam%20hukum%20Administrasi%2C%20dikenal%203%20(tiga)%20sumber%20kewenangan%2C%20yaitu%20atribusi%2C%20delegasi%2C%20dan%20mandat). Pada tanggal 12 Oktober 2025 pukul 21.16
- Hukum online, *Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat-lt5816ab6ea74a7/>, tanggal 12 Oktober 2025 pukul 22.08

- Hukum online com, oleh Yan Reinold Sihite, S.H, “Cara Menentukan Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Korupsi”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/cara-menentukan-kerugian-keuangan-negara-dalam-kasus-korupsi-lt51fb46e7a8edc/> 17 Desember 2025 pukul 22.10
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI), *menyalahgunakan* <https://kbbi.web.id/salah%20guna.menyalahgunakan>, tanggal 12 Oktober 2025 pukul 22.20.
- BPK RI, Keuangan Negara Dan Kerugian Negara Dalam perspektif Hukum diakses dari <https://kepri.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/08/TLHK-1-Keuangan-Negara-dan-Kerugian-Negara-dalam-Perspektif-Hukum.pdf>, hlm. 2, tanggal 17 Oktober 2025 pukul 19.10
- BPK RI. Keuangan Negara Dan Kerugian Negara Dalam perspektif Hukum diakses dari <https://kepri.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/08/TLHK-1-Keuangan-Negara-dan-Kerugian-Negara-dalam-Perspektif-Hukum.pdf> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 19.34
- Kementerian Keuangan, “Memahami arti dari kerugian negara”, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn-lhokseumawe/baca-artikel/17008/Memahami-Arti-Dari-Kerugian-Negara.html> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 20.34
- BSDK MA, “Interpretasi Tentang Makna Uang Negara dan Kerugian Negara Dalam Perkara Pidana Korupsi Terkait BUMN”, diakses dari <https://bsdk.mahkamahagung.go.id/id/%20id/puslitbang-id/dok-keg-puslitbang-id/762-interpretasi-tentang-makna-uang-negara-dan-kerugian-negara-dalam-perkara-pidana-korupsi-terkait-bumn> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 21.05
- Marsudin Nainggolan, Danpala, “Pasal 603 KUHP Baru Sebagai Delicta Commune, Delik Materil, Modifikasi Sistem Delphi, dan Core Crime Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor”, diakses dari <https://dandapala.com/article/detail/pasal-603-kuhp-baru-sebagai-delicta-commune-delik-materil-modifikasi-sistem-delphi-dan-core-crime-pasal-2-ayat-1-uu-tipikor#:~:text=Kesamaan%20Unsur%20Pasal%20603%20merupakan,yang%20dapat%20merugikan%20keuangan%20negara%E2%80%A6%E2%80%9D> tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.00
- Hukum Online.com, oleh M Dani Pratama Huzaini “Memahami Kembali Delik Formil Pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-kembali-delik-formil-pada->

[pasal-2-dan-pasal-3-uu-tipikor-lt58b107c37432b/](https://www.wartasulsel.id/2022/06/terkait-korupsikades-donri-donri.html#:~:text=MAKASSAR.WARTASULSEL.ID%2DPengadilan%20Tindak%20Pidana%20Korupsi%20Makassar%20berdasarkan%20putusan,bebas%20oleh%20Hakim%2C%20Hal%20ini%20diketahui%20berdasarkan) tanggal 17 Oktober 2025 pukul 22.17

Terkait Korupsi, Kades Donri-Donri Diputus Bebas”, diakses dari <https://www.wartasulsel.id/2022/06/terkait-korupsikades-donri-donri.html#:~:text=MAKASSAR.WARTASULSEL.ID%2DPengadilan%20Tindak%20Pidana%20Korupsi%20Makassar%20berdasarkan%20putusan,bebas%20oleh%20Hakim%2C%20Hal%20ini%20diketahui%20berdasarkan> tanggal 11 November 2025 pukul 19.45