

PENENTUAN KRITERIA UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI (STUDI PUTUSAN PENGADILAN)

Ari Wibowo

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jalan Taman Siswa Nomor 158 Wirogunan, Kecamatan Mergangsan, Kota Yogyakarta,

Daerah Istimewa Yogyakarta

Email : a.wibowo@uii.ac.id

Abstrak

Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan salah satu ketentuan yang sering dipermasalahkan dalam penerapannya karena unsur “penyalahgunaan wewenang” tidak ditemukan penjelasannya dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam beberapa putusan pengadilan, majelis hakim berbeda-beda dalam menentukan kriteria penyalahgunaan wewenang. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum, serta dilakukan dengan metode pendekatan perundang-undangan dan kasus. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum penentuan kriteria unsur penyalahgunaan wewenang didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut: Pertama, dikatakan memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang jika kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki digunakan untuk tujuan yang menyimpang dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. Kedua, dikatakan memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang jika suatu perbuatan sebenarnya dilakukan oleh orang yang berhak untuk melakukannya tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan.

Kata kunci: penyalahgunaan wewenang; tindak pidana korupsi; putusan pengadilan.

Abstract

Article 3 of the Indonesian Corruption Eradication Act is one of the most frequently questioned provisions in its application because the element of "abuse of authority" is not described in the Act. In some court decisions, the judges vary in determining the criteria for abuse of authority. By analyzing the relevant legal materials, this research concluded that the determination of the element of abuse of authority is based on the following criteria: First, it is said to fulfill an element of abuse of authority if a person uses authority, opportunity, or means given to him on account of his position for any other purpose of the purpose of granting such authority, opportunity, or means. Second, it is said to fulfill the element of abuse of authority if the deed is committed by the person who is actually entitled to do so but is done wrongly or directed at the wrong and contrary to law or custom.

Keywords: *abuse of authority, corruption; court decision.*

A. LATAR BELAKANG

Sejak pertama dibuat, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana telah beberapa kali dilakukan penggantian dan perubahan. Pada masa Orde Lama diberlakukan 5 (lima)

peraturan dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yaitu Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi, Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM/08/1957 tentang Pemilikan Harta Benda, Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM/11/1957 tentang Penyitaan dan Perampasan Harta Benda yang Asal Mulanya Diperoleh dengan Perbuatan yang Melawan Hukum, Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Pemilikan Harta Benda, serta Undang-Undang Nomor 24 Prp. Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.¹

Adapun pada masa Orde Baru, Undang-Undang Nomor 24 Prp. Tahun 1960 diganti dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setelah tumbangnya Orde Baru dan masuk masa reformasi, pemberantasan korupsi semakin diperkuat melalui TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Tap MPR ini ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dipandang perlu dilakukan banyak penyempurnaan, sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.²

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, selanjutnya disebut Undang-Undang PTPK, masih berlaku hingga saat ini dan menjadi Hukum Pidana Khusus yang mengatur beberapa ketentuan yang berbeda dari Hukum Pidana Umum, baik dalam ranah Hukum

¹ Ifransko Pasaribu, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Tinjauan Analisis terhadap Pembebanan Pembuktian dan Sanksi dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001*, Tesis pada Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2007, Hlm. 73-74.

² Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi; Implementasi Hukum Pidana Sebagai Instrumen dalam Mewujudkan Tujuan Negara*, Malang: In-TRANS Publishing, 2008, Hlm. 93-95.

Pidana Materiil maupun Formil. Tidak semua tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang PTPK merupakan tindak pidana baru karena sebagian besar hanya memindahkan dari ketentuan KUHP dengan memperberat ancaman pidananya. Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 seringkali disebut sebagai tindak pidana korupsi pokok karena merupakan delik baru yang belum diatur dalam KUHP. Pasal 2 ayat (1) berbunyi:

“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, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Sementara Pasal 3 berbunyi:

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

Pasal 3 Undang-Undang PTPK merupakan salah satu ketentuan yang seringkali dipermasalahkan dalam penerapannya karena adanya unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan”, selanjutnya disebut “penyalahgunaan wewenang”. Unsur penyalahgunaan wewenang ini seharusnya masih memerlukan pemaknaan namun tidak ditemukan dalam Penjelasan Undang-Undang PTPK. Dengan adanya unsur penyalahgunaan wewenang, subjek delik pada Pasal 3 Undang-Undang PTPK haruslah pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara karena perbuatan penyalahgunaan wewenang hanya dapat dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat yang diberikan wewenang menjalankan pelayanan publik.³ Dalam hukum pidana sendiri, tidak terdapat penjelasan teoritis yang memadai terkait unsur penyalahgunaan wewenang.

³ Firman Wijaya, *Peradilan Korupsi; Teori dan Praktik*, Jakarta: Penaku dan Maharini Press, 2008, Hlm. 20.

Dalam praktiknya, majelis hakim berbeda-beda dalam menentukan kriteria penyalahgunaan wewenang. Pasal 3 Undang-Undang PTPK, misalnya dalam putusan Nomor 6/Pid.Sus/2014/PN.Plg dengan terdakwa Suhrawardy, majelis hakim memaknai penyalahgunaan wewenang sebagai menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. Pihak yang dapat melakukan tindak pidana korupsi dengan cara “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan” adalah pegawai negeri, sedangkan pelaku tindak pidana korupsi yang bukan pegawai negeri atau perseorangan swasta tetap dimungkinkan melakukan tindak pidana korupsi sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang PTPK hanya saja harus dengan cara menyalahgunakan kesempatan atau sarana yang ada karena kedudukan saja.

Putusan No: 47/Pid.Sus/TPK/2014/PN.JKT.PST dengan terdakwa Heri Ismuwardana, majelis hakim memaknai penyalahgunaan wewenang sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau hak yang ada pada pelaku, sehingga harus ada hubungan kausal antara keberadaan kewenangan, kesempatan, dan sarana dengan jabatan atau kedudukan. Dengan demikian, jika seseorang memegang jabatan atau kedudukan, maka akibatnya ia mempunyai kewenangan, kesempatan, dan sarana yang timbul dari jabatan atau kedudukan tersebut. Jika jabatan atau kedudukan itu lepas, maka kewenangan, kesempatan, atau sarana akan hilang, sehingga tidaklah mungkin ada penyalahgunaan wewenang, kesempatan, atau sarana. Adapun dalam putusan Nomor: 30/PID.B/TPK/2011/PN.JKT-PST dengan terdakwa Boyke Arie Pahlevi, majelis hakim memaknai unsur penyalahgunaan wewenang sebagai perbuatan seseorang yang memiliki jabatan atau seorang pejabat yang mempunyai kekuasaan namun disalahgunakan. Dengan kata lain, yang disalahgunakan adalah kewenangan yang berarti kekuasaan/hak yang ada pada pelaku tindak pidana korupsi tersebut.

Dari 3 (tiga) putusan di atas, nampak berbeda kriteria yang digunakan majelis hakim dalam menentukan unsur penyalahgunaan wewenang. Hal ini mengindikasikan bahwa masih ada persoalan terkait dengan pemaknaan unsur penyalahgunaan wewenang karena tidak ada kesamaan kriteria yang digunakan oleh hakim. Dengan demikian, perlu untuk diketahui dan dianalisis kriteria yang digunakan oleh hakim dalam beberapa putusan pengadilan terkait dengan pelanggaran terhadap Pasal 3 Undang-Undang PTPK khususnya menyangkut unsur penyalahgunaan wewenang.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menggunakan bahan pustaka atau data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴ Selain peraturan perundang-undangan, bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa putusan pengadilan. Pemilihan putusan pengadilan dilakukan dengan metode pencarian (*searching*) dalam Direktori Putusan <https://putusan.mahkamahagung.go.id> dengan kata kunci “Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” dan diambil 10 putusan teratas. Putusan tersebut sebagai berikut:

1. Putusan Nomor 16/PID.SUS.K/2011/PN. MDN dengan Terdakwa Ir. H. Kurnia R. Saragih;
2. Putusan Nomor 1069/Pid.B/2008/PN. SMG dengan Terdakwa Kusrin Bin Sutrimo;
3. Putusan Nomor 6/Pid.sus/2014/PN. Plg dengan Terdakwa Drs. Suhrawardy, M.M;

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ketujuh. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, Hlm. 11-13.

4. Putusan Nomor 88/Pid.sus/2011/PN. Sby dengan Terdakwa H. MARTILAM al. P JUNAIDEH;
5. Putusan Nomor 20/Pid.sus/2015/PN. Tjk dengan Terdakwa Purnomo bin Sanwiraji;
6. Putusan Nomor 47/Pid.sus/2014/PN. JKT.PST dengan Terdakwa Drs. Heri Ismuwardana;
7. Putusan Nomor 30/PID.B/2011/PN. JKT-PST dengan Terdakwa Boyke Arie Pahlevi, S.E;
8. Putusan Nomor 78/Pid.sus/2011/PN. Sby dengan Terdakwa Dr. Ir. Hj. Maskamian Andjam;
9. Putusan Nomor 05/Pid.sus/Tipikor/2011/PN. BJM dengan Terdakwa Syarifudin, A.Md bin Abdul Gani; dan
10. Putusan Nomor 49/PID.SUS.TPK/2015/PN. SBY dengan Terdakwa Sujoko bin Sarimin.

Bahan hukum dikumpulkan dengan studi dokumen, yaitu dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Selain itu juga digunakan studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian dianalisis dengan cara deskriptif-kualitatif dan diambil kesimpulannya. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara etimologi, korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus* yang diderivasi dari kata dasar *corrumpere*. Dari kata tersebut diturunkan ke berbagai bahasa lain,

misalnya *corruption* (Inggris), dan *corruptie* (Belanda). Kata korupsi dalam Bahasa Indonesia diduga berasal dari kata *corruptie* dalam Bahasa Belanda. Dari kata *corruptio* atau *corruptus* tersebut, jika diartikan secara harfiah, korupsi memiliki arti kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.⁵

Menurut Soetandyo Wingjosoebroto, korupsi dapat diartikan sebagai perilaku tidak jujur yang akan merusak kepercayaan masyarakat terhadap pelaku, dan bahkan dapat merusak semua aspek kehidupan nasional dan masyarakat.⁶ Sementara dalam kamus hukum, kata korupsi diartikan sebagai perbuatan melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan orang lain atau negara.⁷

Dalam perkembangan terakhir, para ahli menekankan korupsi pada penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu yang memiliki kaitan erat dengannya, misalnya suami, isteri, anak, saudara, partai politik atau kelompok lain. Terkait dengan penyalahgunaan kekuasaan, Lord Acton mengungkapkan “*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.*”⁸

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyebutkan bahwa korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Saat ini, perundang-undangan yang

⁵ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, Hlm. 4.

⁶ Soetandyo Wingjosoebroto, “*Korupsi; Sebuah Tinjauan dari Perspektif Sosial Budaya*”, Makalah pada Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.

⁷ M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum*, Surabaya: Reality Publisher, 2009, Hlm. 384.

⁸ Moisej J. Ostrogorskij, *Democracy and the Organization of Political Parties: The United States*, London: Transaction Publishers, 2009, Hlm. ix.

mengatur tindak pidana korupsi adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang tersebut tidak mendefinisikan korupsi, namun hanya merinci perbuatan-perbuatan tertentu yang digolongkan sebagai tindak pidana korupsi.

Salah satu jenis tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang PTPK adalah korupsi penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 3. Dengan adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka subjek delik pada Pasal 3 Undang-Undang PTPK harus pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara karena perbuatan penyalahgunaan wewenang hanya dapat dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat yang diberikan wewenang menjalankan pelayanan publik.⁹ Adapun terkait dengan maksud penyalahgunaan wewenang tersebut tidak terdapat dalam Undang-Undang PTPK. Dalam hukum pidana sendiri, tidak terdapat penjelasan teoritis yang memadai terkait unsur penyalahgunaan wewenang. Berbeda halnya dengan unsur “secara melawan hukum” yang memang banyak penjelasannya dalam hukum pidana. Oleh karena itu, Pasal 3 Undang-Undang PTPK masih memerlukan penafsiran sistematis menggunakan bidang hukum lain, yaitu hukum administrasi negara. Agar memenuhi prinsip kriminalisasi berupa perumusan yang jelas (*clearness principle*), seharusnya dalam rumusan delik Pasal 3 Undang-Undang PTPK disebutkan kriteria penyalahgunaan wewenang.

Pada dasarnya, penyalahgunaan wewenang merupakan pelanggaran dalam Hukum Administrasi Negara, namun baru menjadi tindak pidana korupsi Pasal 3 jika penyalahgunaan wewenang tersebut bertujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang dapat menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara atau perekonomian

⁹ Firman Wijaya, *Loc.cit.*

negara. Secara lebih terperinci, Minarno melakukan identifikasi perbedaan unsur penyalahgunaan wewenang dengan unsur melawan hukum sebagai berikut:¹⁰

No.	Identifikasi	Penyalahgunaan Wewenang	Melawan Hukum
1	Ruang Lingkup	<i>Spesies</i>	<i>Genus</i>
2	Subjek	Pejabat	Setiap Orang
3	Parameter	Asas Legalitas, Asas Spesialitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	Asas Legalitas (melawan hukum formil) atau rasa keadilan masyarakat (melawan hukum materil)
4	Bentuk Kesalahan	<i>Opzet/Dolus</i>	<i>Opzet/Dolus</i> atau <i>Culpa</i>

Istilah wewenang sendiri dapat disamakan dengan istilah *authority* dalam bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda.¹¹ Dalam *Black's Law Dictionary*, *authority* diartikan sebagai “*the official right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relations by act done in accordance with the other's manifestations of assent; the power delegated by a principal to an agent.*” Berdasarkan definisi tersebut, dapat dipahami bahwa wewenang merupakan hak atau ijin resmi untuk bertindak secara legal terhadap orang lain atas nama kepentingan tertentu, seperti kekuasaan 1 (satu) orang untuk mempengaruhi hubungan hukum orang lain melalui tindakan yang dilakukan sesuai dengan perwujudan/tujuan yang dapat dibenarkan, atau kewenangan yang didelegasikan oleh penguasa/atasan kepada bawahannya.¹²

Dalam hukum administrasi negara setidaknya ada 3 (tiga) parameter untuk menentukan suatu tindakan untuk dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang, yaitu:

¹⁰ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009, Hlm. 64.

¹¹ *Ibid.*, Hlm. 65.

¹² Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*. West Group: ST. Paul, MINN, 2009, Hlm. 158.

- a. Asas Spesialitas (*Specialiteitsbeginsel*);
- b. Asas Spesialitas kaitannya dengan asas legalitas; dan
- c. Asas legalitas kaitannya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Secara konseptual, setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara selalu disertai dengan “tujuan atau maksud” diberikannya wewenang itu. Dalam hal penggunaan wewenang yang tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang maka dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Dalam kaitan dengan ini, Hukum administrasi mengenal asas legalitas yang dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur* (pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan). Asas legalitas menjadi dasar bagi pemerintah untuk bertindak dalam mencapai tujuan tertentu atau dalam istilah *Black's Law Dictionary* dikenal sebagai *by act done in accordance with the other's manifestations of assent* (tindakan yang dilakukan sesuai dengan perwujudan/tujuan yang dapat dibenarkan).¹³

Asas spesialitas atau *specialiteits beginsel* merupakan *onderdeel* dari asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Dalam asas legalitas, wewenang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga dalam penerbitan keputusan tidak memperhitungkan kekhususan tujuan terhadap wewenang tertentu. Permasalahan terjadi saat peraturan yang satu bertentangan dengan peraturan yang lain, maka dalam situasi yang demikian masih bisa digunakan prinsip-prinsip umum dalam hukum, seperti aturan yang lebih khusus mengalahkan aturan yang lebih umum, atau aturan yang lebih tinggi mengalahkan aturan yang lebih rendah. Hanya saja asas legalitas akan kehilangan substansinya saat pertentangan terjadi antara peraturan yang sederajat, sehingga ada tidaknya penyalahgunaan wewenang tidak tepat lagi diukur dengan asas ini.¹⁴

¹³ Nur Basuki Minarno, *Op.cit.*, Hlm. 80.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 84.

Dalam praktik seringkali terjadi situasi mendesak yang mengharuskan pemerintah untuk segera mengambil keputusan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, padahal peraturan perundang-undangan tidak memberikan wewenang untuk itu. Dalam hukum administrasi dikenal adanya *freis ermessen (diskresionare)* yang merupakan salah satu jalan keluar yang dapat memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Asas yang dapat dipakai untuk menilai *freis ermessen* tersebut masih dalam koridor *rechmatigheid* adalah dengan berpedoman pada *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau dikenal dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).¹⁵

Menurut Philippus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai pedoman yang harus ditaati oleh pemerintah dalam menjalankan *good governance*. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, AAUPB meliputi larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan sewenang-wenang (*willekeur*).¹⁶ Negara melalui Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme telah memberi batasan kepada pemerintah dalam bertindak. Pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan harus memenuhi 7 (tujuh) prinsip *good governance*, yaitu:

- a. Asas Kepastian Hukum;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- c. Asas Kepentingan Umum;
- d. Asas Keterbukaan;
- e. Asas Proporsionalitas;
- f. Asas Profesionalitas; dan
- g. Asas Akuntabilitas.

Dari penjelasan di atas, kriteria penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dapat dirumuskan sebagai berikut:¹⁷

¹⁵ Utrecht, *Pengantar hukum Administrasi Negara*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988, Hlm. 30.

¹⁶ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993, Hlm. 270.

¹⁷ Yudhi Widyo Armono, “*Korupsi Karena Penyalahgunaan Wewenang*”, Proseding Seminar Fakultas Hukum, Universitas Surakarta, 2014, Hlm. 2.

- a. Dianggap penyalahgunaan wewenang jika melakukan tindakan-tindakan yang ditujukan untuk kepentingan umum tetapi tindakan-tindakan tersebut menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan oleh peraturan perundang-undangan.
- b. Dianggap penyalahgunaan wewenang jika melakukan tindakan-tindakan dengan prosedur yang menyimpang dari prosedur yang telah ditetapkan.
- c. Dianggap penyalahgunaan wewenang jika melakukan tindakan-tindakan untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan yang bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam artikel ini, unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana” dalam Pasal 3 Undang-Undang PTPK diringkas dengan sebutan “penyalahgunaan wewenang”. Hal ini karena kewenangan, kesempatan, dan sarana tidak bisa dimaknai secara terpisah melainkan saling terkait satu sama lain. Ketiganya merupakan satu kesatuan utuh yang hanya dimiliki oleh pejabat. Dengan pemberian jabatan atau kedudukan kepada pejabat administrasi, berarti dengan sendirinya dikaitkan padanya kewenangan, kesempatan, dan sarana. Dengan demikian, kewenangan, kesempatan, dan sarana melekat pada jabatan atau kedudukan pegawai negeri atau pejabat negara,¹⁸ sehingga tidak mungkin subjek delik pada Pasal 3 Undang-Undang PTPK adalah non pegawai negeri atau non pejabat negara. Dalam kasus tindak pidana korupsi yang terdapat unsur kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara, sepanjang pelakunya pegawai negeri atau pejabat negara maka digunakan Pasal 3, namun jika pelakunya bukan pegawai negeri atau pejabat negara maka digunakan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang PTPK.

Dalam 10 putusan pengadilan yang diteliti, majelis hakim berbeda-beda dalam memaknai unsur penyalahgunaan wewenang. Beberapa pertimbangan majelis hakim tersebut sebagai berikut:

¹⁸ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2011, Hlm. 107.

- a. Putusan Nomor 16/PID.SUS.K/2011/PN. MDN dengan Terdakwa Ir. H. Kurnia R. Saragih

Menurut Majelis Hakim, yang dimaksud dengan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. Penyalahgunaan wewenang, kesempatan, atau sarana merupakan cara yang ditempuh oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk mencapai tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.

Majelis Hakim juga berpendapat bahwa yang dimaksud dengan “kewenangan” adalah serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaannya dapat dilaksanakan dengan baik. Kewenangan tersebut tercantum dalam ketentuan-ketentuan tentang tata kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi, misalnya tercantum dalam Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan lain-lain. Adapun “kesempatan” adalah peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi, peluang tersebut tercantum dalam ketentuan-ketentuan tata kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan. Sedangkan “sarana” adalah cara kerja atau metode kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi.

- b. Putusan Nomor 1069/Pid.B/2008/PN. SMG dengan Terdakwa Kusrin Bin Sutrimo

Menurut majelis hakim, untuk dianggap telah melakukan penyalahgunaan wewenang, si pelaku harus mempunyai dan/atau memenuhi kualitas sebagai pejabat atau mempunyai kedudukan untuk melaksanakan suatu delik sesuai dengan jabatan atau kedudukannya. Dengan demikian pengertian kedudukan disini haruslah diartikan sebagai suatu jabatan tertentu.

- c. Putusan Nomor 6/Pid.sus/2014/PN. Plg dengan Terdakwa Drs. Suhrawardy, M.M

Menurut majelis hakim, yang dimaksud dengan unsur menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. Pada dasarnya kewenangan hanyalah dimiliki oleh subjek hukum orang pribadi, dan tidak untuk badan atau korporasi. Kewenangan erat hubungannya dengan jabatan atau kedudukan yang dimiliki seseorang, berarti secara terselubung subyek hukum orang ini tidak berlaku untuk semua orang, tetapi hanya berlaku bagi orang yang memiliki jabatan atau kedudukan tertentu atau orang yang memiliki kualitas pribadi tertentu.

- d. Putusan Nomor 88/Pid.sus/2011/PN. Sby dengan Terdakwa H. MARTILAM al. P JUNAIDEH

Menurut majelis hakim, maksud unsur menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan adalah menggunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang melekat pada jabatan

atau kedudukan yang dimiliki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana. Majelis hakim mengutip pendapat R. Wijoyono dan Soedarto. Menurut R. Wijoyono, kewenangan yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi adalah serangkaian kekuasaan atau hak yang melekat pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas atau pekerjaannya dapat dilaksanakan dengan baik. Sementara Soedarto mengatakan bahwa suatu kedudukan dapat dipangku oleh Pegawai Negeri sebagai pelaku tindak pidana korupsi dan dapat juga dipangku oleh pelaku tindak pidana korupsi yang bukan pegawai negeri atau perorangan swasta.

- e. Putusan Nomor 20/Pid.sus/2015/PN. Tjk dengan Terdakwa Purnomo bin Sanwiraji

Menurut majelis hakim, kewenangan erat hubungannya dengan jabatan atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang, berarti secara terselubung subjek hukum orang ini tidak berlaku untuk semua orang, tetapi hanya berlaku bagi orang yang memiliki jabatan atau kedudukan tertentu atau orang yang memiliki kualitas pribadi tertentu, juga termasuk orang yang memiliki jabatan atau kedudukan dalam hukum privat, misalnya seorang kepala sekolah. Sementara menyalahgunakan kewenangan dapat didefinisikan sebagai perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan.

Menurut majelis hakim, pengertian dengan ada padanya karena jabatan atau kedudukannya adalah kewenangan, kesempatan, dan sarana karena jabatan atau kedudukan yang dipangku seseorang oleh karena memangku jabatan atau kedudukan, akibatnya ia mempunyai kewenangan, kesempatan, dan sarana yang timbul dari jabatan atau kedudukan tersebut. Jika jabatan atau kedudukan itu lepas, maka kewenangan, kesempatan, dan sarana juga hilang.

- f. Putusan Nomor 47/Pid.sus/2014/PN. JKT.PST dengan Terdakwa Drs. Heri Ismuwardana

Menurut majelis hakim, unsur menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan bersifat alternatif, artinya unsur menyalahgunakan kewenangan, dialternatifkan dengan menyalahgunakan sarana yang ada pada diri pelaku karena jabatan atau kedudukannya. Kewenangan juga dapat diartikan sebagai kekuasaan atau hak. Apabila terjadi penyalahgunaan wewenang maka dapat diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau hak yang ada pada diri pelaku.

Majelis hakim juga mengutip pendapat Adami Chazawi yang mengartikan penyalahgunaan wewenang, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan sebagai hubungan kausalitas antara keberadaan kewenangan, kesempatan, dan sarana dengan jabatan atau kedudukan. Oleh karena memangku jabatan atau kedudukan akibatnya dia mempunyai kewenangan, kesempatan, dan sarana yang timbul dari jabatan atau kedudukan tersebut. Jika jabatan atau kedudukan itu lepas, maka kewenangan, kesempatan, atau sarana akan hilang, dengan demikian tidaklah mungkin ada perbuatan

menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan atau kedudukan yang sudah tidak dimilikinya.

- g. Putusan Nomor 30/PID.B/2011/PN. JKT-PST dengan Terdakwa Boyke Arie Pahlevi, S.E

Menurut majelis hakim, unsur menyalahgunakan kewenangan dapat diartikan bahwa orang dimaksud adalah seseorang yang memiliki jabatan atau seorang pejabat yang mempunyai kekuasaan yang disalahgunakan. Sedangkan yang dimaksud kesempatan adalah peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi. Peluang mana tercantum di dalam ketentuan-ketentuan tata kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi.

Majelis Hakim mengartikan “sarana” sebagai alat, media, atau sesuatu yang dipakai sebagai alat dalam mencapai tujuan yang dimaksud. Baik kata-kata “menyalahgunakan”, ”kewenangan”, atau “sarana” semuanya dikaitkan karena jabatan atau kedudukan yang dijabat oleh si pelaku tindak pidana korupsi. Sedangkan pengertian “jabatan” menurut Majelis Hakim berasal dari kata “jabat” yang berarti “memegang” atau “melakukan pekerjaan” dalam fungsinya. Jabatan juga berarti pekerjaan atau tugas, fungsi, atau dinas. Dengan demikian, mejelis hakim menyimpulkan bahwa unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dapat diartikan sebagai penyalahgunaan wewenang kekuasaan atau hak yang ada pada pelaku tindak pidana korupsi tersebut.

- h. Putusan Nomor 78/Pid.sus/2011/PN. Sby dengan Terdakwa Dr. Ir. Hj. Maskamian Andjam

Menurut majelis hakim, unsur “menyalahgunakan wewenang” merupakan inti delik (*bestanddeel delict*) dari Pasal 3 Undang-Undang PTPK. Mengenai definisi “menyalahgunakan wewenang” Undang-Undang PTPK tidak memberikan penjelasan secara eksplisit. Menurut majelis hakim, untuk mencari penjelasan definisi unsur “menyalahgunakan wewenang” harus dijelaskan terlebih dahulu salah satu konsep dari seorang ahli hukum Belanda, H.A Demeersemen dalam disertasi doktoralnya yang berjudul “*De Autonomie van het Materiele Strafrecht*”. Demeersemen meneliti apakah ada harmoni dan disharmoni antara pengertian yang sama antara Hukum Pidana, khususnya dengan Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara sebagai suatu cabang hukum lainnya. Kesimpulan dari disertasi tersebut adalah Hukum Pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika Hukum Pidana tidak menentukan lain maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya.

Majelis hakim kemudian menukil pengertian penyalahgunaan wewenang yang ada dalam hukum administrasi negara. Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut.”

Hukum administrasi memberi pengertian bahwa pemberian wewenang kepada suatu badan atau pejabat administrasi negara selalu disertai dengan

“tujuan dan maksud” sehingga penerapan wewenang itu harus sesuai dengan “tujuan dan maksud” diberikannya wewenang itu. Saat penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan “tujuan dan maksud” pemberian wewenang itu maka telah ada penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Wewenang atau kewenangan menurut majelis hakim dapat dipadankan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris atau “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *legal Power or a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Hukum administrasi juga membedakan antara wewenang bebas dan wewenang terkait. Wewenang bebas adalah diskresi sedangkan wewenang terikat adalah wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan, sehingga untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang terkait harus dicari lebih dahulu ketentuan hukum mana yang dilanggar. Sementara wewenang bebas (*discretionary power, Freies Ermessen*) tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan sehingga tolak ukurnya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

- i. Putusan Nomor 05/Pid.sus/Tipikor/2011/PN. BJM dengan Terdakwa Syarifudin, A.Md bin Abdul Gani

Menurut majelis hakim, unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” bersifat alternatif

karena tersusun menggunakan kata “atau”, sehingga apabila satu aspek saja terpenuhi maka unsur ini akan dianggap telah terbukti. Unsur yang dimaksud dengan “ada padanya karena jabatan atau kedudukan” adalah menggunakan kewenangan, sarana, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut.

- j. Putusan Nomor 49/PID.SUS.TPK/2015/PN. SBY dengan Terdakwa Sujoko bin Sarimin

Menurut majelis hakim, yang dimaksud dengan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” tersebut adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. Untuk mencapai tujuan penguntungan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi tersebut dalam Pasal 3, ada 3 (tiga) cara yang secara alternatif dapat ditempuh oleh pelaku tindak pidana korupsi, yaitu: *Pertama*, dengan menyalahgunakan kewenangan yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi. *Kedua*, dengan menyalahgunakan kesempatan yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi. *Ketiga*, dengan menyalahgunakan sarana yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi.

Majelis hakim mengutip pendapat R. Wiyono, bahwa ketiga cara tersebut dapat ditegaskan bahwa yang dapat melakukan tindak pidana korupsi dengan

cara menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan adalah pegawai negeri. Sedangkan pelaku tindak pidana korupsi yang bukan pegawai negeri atau perseorangan swasta hanya dapat melakukan tindak pidana korupsi dengan cara menyalahgunakan kesempatan atau sarana yang ada karena kedudukan saja.

Sedangkan yang dimaksud dengan “kesempatan” menurut majelis hakim adalah peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi yang tercantum di dalam ketentuan-ketentuan tentang tata kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi. Pada umumnya “kesempatan” ini diperoleh atau didapat sebagai akibat adanya kekosongan atau kelemahan dari ketentuan-ketentuan tentang tata kerja tersebut atau kesengajaan menafsirkan secara salah terhadap ketentuan-ketentuan tersebut.

Undang-Undang PTPK tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai unsur penyalahgunaan wewenang yang merupakan unsur pokok tindak pidana Pasal 3 Undang-Undang PTPK. Dalam hukum pidana sendiri tidak terdapat penjelasan teoritis yang memadai terkait unsur penyalahgunaan wewenang ini, berbeda halnya dengan unsur “secara melawan hukum” yang memang banyak penjelasannya dalam hukum pidana. Oleh karena itu, Pasal 3 Undang-Undang PTPK masih memerlukan penafsiran sistematis menggunakan bidang hukum lain, yaitu hukum administrasi negara.

Dasar teoritis perlunya merujuk pada hukum administrasi negara juga dijelaskan dalam pertimbangan Putusan Nomor 242/PID.Sus/2009/PN. BJB dengan Terdakwa Dr. Ir. Hj. Maskamian Andjam. Dalam putusan tersebut majelis hakim mempertimbangkan bahwa unsur penyalahgunaan wewenang merupakan inti delik (*bestanddeel delict*) dari Pasal 3

Undang-Undang PTPK namun definisinya tidak dijelaskan dalam Undang-Undang PTPK. Menurut majelis hakim, untuk mencari penjelasan mengenai definisi penyalahgunaan wewenang harus dijelaskan terlebih dahulu salah satu konsep dari seorang ahli hukum Belanda, H.A Demeersemen yang menyatakan bahwa pada prinsipnya hukum pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya.

Dari pertimbangan hakim di atas dapat dipahami bahwa jika pengertian unsur penyalahgunaan wewenang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam hukum pidana, maka dapat digunakan pengertian yang berasal dari cabang hukum lain, yaitu hukum administrasi negara. Teori inilah yang mungkin mendasari praktik penegakan hukum Pasal 3 Undang-Undang PTPK yang sampai dengan saat ini selalu merujuk kepada pengertian penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara.

Dari 10 (sepuluh) putusan yang diteliti, semuanya menggunakan pengertian penyalahgunaan wewenang seperti yang dikenal dalam hukum administrasi negara. Secara umum, pengertian yang digunakan dalam 10 (sepuluh) putusan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua). *Pertama*, unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan” artinya menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut. *Kedua*, unsur “menyalahgunakan kewenangan” dapat didefinisikan sebagai perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan.

Definisi pertama merupakan yang paling banyak digunakan dalam putusan pengadilan, yaitu sebanyak 6 (enam) putusan. Keenam putusan tersebut adalah:

- a. Putusan Nomor 16/PID.SUS.K/2011/PN. MDN dengan Terdakwa Ir. H. Kurnia R. Saragih;
- b. Putusan Nomor 6/Pid.sus/2014/PN. Plg dengan Terdakwa Drs. Suhrawardy, M.M;
- c. Putusan Nomor 88/Pid.sus/2011/PN. Sby dengan Terdakwa H. MARTILAM al. P JUNAIDEH;
- d. Putusan Nomor 242/PID.Sus/2009/PN. BJB dengan Terdakwa Dr. Ir. Hj. Maskamian Andjam;
- e. Putusan Nomor 05/Pid.sus/Tipikor/2011/PN. BJM dengan Terdakwa Syarifudin, A.Md bin Abdul Gani; dan
- f. Putusan Nomor 49/PID.SUS.TPK/2015/PN. SBY dengan Terdakwa Sujoko bin Sarimin.

Sementara definisi kedua digunakan dalam 1 (satu) putusan, yaitu Putusan Nomor 20/Pid.sus. TPK/2015/PN. Tjk dengan Terdakwa Purnomo bin Sanwiraji. Definisi pertama dan kedua secara teoritis dapat dibenarkan karena bentuk penyalahgunaan wewenang tersebut memang dikenal dalam hukum administrasi negara. Hanya saja, keduanya mempersempit makna penyalahgunaan wewenang. Dalam hukum administrasi negara, penyalahgunaan wewenang bukan hanya berupa perbuatan menggunakan kewenangan untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, juga bukan hanya penggunaan kewenangan yang dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan, akan tetapi meliputi 3 (tiga) bentuk, yaitu:¹⁹

- a. melakukan tindakan-tindakan yang benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa pemberian kewenangan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;
- b. menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana; atau
- c. melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan.

Sebanyak 2 (dua) putusan lain menggunakan definisi yang sangat umum dan kurang jelas, misalnya dalam Putusan Nomor 1069/Pid.B/2008/PN. SMG dengan Terdakwa Kusrin

¹⁹ Yudhi Widyo Armono, *Loc.cit.*

Bin Sutrimo, majelis hakim menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang dimaksudkan bahwa si pelaku harus mempunyai dan/atau memenuhi kualitas sebagai pejabat atau mempunyai kedudukan untuk melaksanakan suatu delik sesuai dengan jabatan atau kedudukannya. Dalam definisi ini, bentuk penyalahgunaan wewenangnya tidak jelas karena hanya menyebut kualifikasi pelakunya yang harus pejabat atau seseorang yang mempunyai kedudukan. Contoh lain, dalam Putusan Nomor 30/PID.B/TPK/2011/PN. JKT-PST dengan Terdakwa Boyke Arie Pahlevi, S.E, di mana majelis hakim mendefinisikan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” sebagai penyalahgunaan wewenang kekuasaan atau hak yang ada pada pelaku tindak pidana korupsi tersebut. Dalam definisi ini juga tidak jelas bentuk penyalahgunaan wewenangnya.

Persoalan lain terkait dengan unsur penyalahgunaan wewenang adalah siapa subjeknya. Dari 10 (sepuluh) putusan pengadilan yang diteliti, terdapat 8 (delapan) putusan dengan subjek delik seorang pegawai negeri, yaitu Pelaksana Wali Kota Pemantang Siantar, Kepala Kelurahan Ngadirgo Kec. Mijen Kota Semarang, Kepala Sub Dinas Retribusi pada Dinas Kebersihan dan Pemakaman Kota Palembang, Tim Teknis Kabupaten dalam Kegiatan Pengembangan Integrasi Tanaman Ruminansia Tahun Anggaran 2012 (Kasi Barbangnak Bidang Bina Produksi Disnak dan Keswan Kab. Tanggamus), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) pada Suku Dinas Kesehatan Kota Administrasi Jakarta Pusat, Kepala Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Selatan, Bendahara Pengeluaran pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Balangan, dan Kasir PT. Pos. Jabatan atau kedudukan tersebut masuk dalam kategori pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang PTPK yang meliputi:

- a. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Kepegawaian;

- b. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c. orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- d. orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau
- e. orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Adapun dalam 2 (dua) putusan yang lain, subjek deliknya adalah bukan pegawai negeri. Dalam Putusan Nomor 88/Pid.sus/2011/PN. Sby, Terdakwa H. Martilam Al. P Junaideh adalah seorang wiraswasta. Ia diputus melanggar Pasal 3 Undang-Undang PTPK karena bersama dengan Kepala Desa Olor (H. Moh Sapi) mengadakan jual beli beras raskin sebanyak 500 sak, padahal beras raskin tersebut merupakan hak yang harus diberikan oleh H. Moh Sapi selaku Kepala Desa Olor kepada rakyat miskin di Desa Olor, Kecamatan Banyuates, Kabupaten Sampang. Sementara dalam Putusan Nomor 30/PID.B/TPK/2011/PN. JKT-PST, Terdakwa adalah Direktur Utama CV. Putra Mandiri. Terdakwa dinilai menyalahgunakan kewenangan karena mengikuti proses lelang dengan mengatasnamakan PT. Inovasi Medikatama Prima padahal ia bukanlah karyawan PT. Inovasi Medika Tama sehingga tidak memiliki hubungan dengan PT. Inovasi Medika Tama.

Dalam 2 (dua) putusan di atas, majelis hakim menggunakan pendapat Soedarto yang mengatakan bahwa pengertian “kedudukan” berbeda dengan “jabatan” karena “kedudukan” tidak harus dipangku oleh pegawai negeri namun dapat juga dipangku oleh pelaku tindak pidana korupsi yang bukan pegawai negeri atau perorangan swasta. Pendapat Soedarto ini senada dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 892 K/Pid/1983 yang menjatuhkan pidana pada Terdakwa yang merupakan Direktur CV karena dianggap menyalahgunakan kesempatan dalam kedudukannya. Dari pendapat Soedarto dan Putusan Mahkamah Agung tersebut, R. Wiyono menyimpulkan bahwa kata “kedudukan” dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang PTPK dipergunakan untuk subjek delik sebagai berikut: *Pertama*, pegawai negeri yang tidak memangku jabatan tertentu baik jabatan struktural maupun fungsional.

Kedua, perseorangan swasta atau bukan pegawai negeri yang mempunyai fungsi dalam suatu korporasi.

Konstruksi berpikir di atas jelas keliru karena kewenangan, kesempatan, dan sarana tidak bisa dimaknai secara terpisah melainkan saling terkait 1 (satu) sama lain. Ketiganya merupakan satu kesatuan utuh yang hanya dimiliki oleh pejabat administrasi. Dengan pemberian jabatan atau kedudukan kepada pejabat administrasi, berarti dengan sendirinya dikaitkan padanya kewenangan, kesempatan, dan sarana. Dengan demikian, “kewenangan, kesempatan, dan sarana” melekat pada jabatan atau kedudukan pegawai negeri,²⁰ sehingga tidak mungkin subjek delik pada Pasal 3 Undang-Undang PTPK adalah non pegawai negeri. Dalam kasus tindak pidana korupsi yang terdapat unsur “kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara”, sepanjang pelakunya pegawai negeri seharusnya digunakan Pasal 3, namun jika pelakunya bukan pegawai negeri digunakan Pasal 2 ayat (1). Hal ini ditunjukkan dengan adanya unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” pada Pasal 3 yang oleh pembuat undang-undang memang diperuntukan untuk subjek delik pegawai negeri. Sementara pada Pasal 2 ayat (1) digunakan unsur yang umum, yaitu “melawan hukum” karena oleh pembuat undang-undang diperuntukkan untuk subjek delik umum yang bukan pegawai negeri.

D. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa majelis hakim dalam memaknai unsur penyalahgunaan kewenangan selalu merujuk pada hukum administrasi negara. Secara umum ada 2 (dua) kriteria yang digunakan, yaitu: *Pertama*, dikatakan memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang jika wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukan seseorang digunakan untuk tujuan lain dari maksud diberikannya

²⁰ *Ibid.*,

wewenang tersebut. *Kedua*, dikatakan memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang jika perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan. Dengan menggunakan 2 (dua) kriteria tersebut, majelis hakim terlalu mempersempit makna penyalahgunaan kewenangan yang dikenal dalam hukum administrasi negara.

Adapun terkait dengan subjek delik Pasal 3 Undang-Undang PTPK, dalam sebagian besar putusan pengadilan, subjek deliknya adalah pegawai negeri. Hanya ada 2 (dua) putusan pengadilan yang subjek deliknya bukan pegawai negeri karena mendasarkan pada pendapat Soedarto dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 892 K/Pid/1983 bahwa pengertian “kedudukan” berbeda dengan “jabatan” karena “kedudukan” tidak harus dipangku oleh pegawai negeri namun dapat juga dipangku oleh pelaku tindak pidana korupsi perorangan swasta atau bukan pegawai negeri atau. Konstruksi berpikir semacam ini salah karena kewenangan, kesempatan, dan sarana adalah satu kesatuan yang saling terkait dan melekat pada jabatan atau kedudukan pegawai negeri sehingga tidak mungkin subjek delik Pasal 3 Undang-Undang PTPK adalah perseorangan swasta atau bukan pegawai negeri.

E. SARAN

Dalam memaknai penyalahgunaan wewenang sebagai unsur pokok dalam Pasal 3 Undang-Undang PTPK, hakim hendaknya merujuk pada ketentuan yang dikenal dalam hukum administrasi negara karena hukum pidana tidak memberikan penjelasan secara memadai. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam menerapkan Pasal 3 Undang-Undang PTPK, hakim hendaknya memperhatikan kualifikasi pelakunya apakah pegawai negeri atau bukan, karena subjek delik

Pasal 3 Undang-Undang PTPK harus pegawai negeri. Jika bukan pegawai negeri maka digunakan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang PTPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2006. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Andi Hamzah. 2004. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ifransko Pasaribu. 2007. “*Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Tinjauan Analisis Terhadap Pembebanan Pembuktian dan Sanksi dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001*”. Tesis pada Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Firman Wijaya. 2008. *Peradilan Korupsi; Teori dan Praktik*. Jakarta: Penaku dan Maharini Press.
- M. Marwan dan Jimmy P. 2009. *Kamus Hukum*. Surabaya: Reality Publisher.
- Mahrus Ali. 2011. *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Moisej J. Ostrogorskij. 2009. *Democracy and the Organization of Political Parties: The United States*. London: Transaction Publishers.
- Mokhammad Najih, 2008. *Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi; Implementasi Hukum Pidana Sebagai Instrumen dalam Mewujudkan Tujuan Negara*. Malang: In-TRANS Publishing.
- Nur Basuki Minarno. 2009. *Penyalahgunaan wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.

- Philipus M Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada Yogyakarta: University Press.
- R Wiyono. 2005. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soetandyo Wingjosebroto, 2007. “*Korupsi; Sebuah Tinjauan dari Perspektif Sosial Budaya*”, Makalah pada Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Sugiyono. 2001. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Utrecht. 1988. *Pengantar hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Yudhi Widyo Armono. 2014. “*Korupsi Karena Penyalahgunaan Wewenang*”. *Prosiding Seminar Fakultas Hukum*, Universitas Surakarta.