

## Pengujian Penyalahgunaan Kewenangan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Korupsi

Delon Giauww Hukom\*, Jantje Tjiptabudy, Yohanes Pattinasarany

Universitas Pattimura Ambon, Indonesia

Email: delontuturu@gmail.com\*, jtjiptabudy@gmail.com, j\_pattinasarany@yahoo.com

| Keywords                                                      | Abstract                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| abuse of authority; state financial losses; corruption.       | <i>The abuse of authority resulting in state financial losses remains one of the most critical issues in the enforcement of anti-corruption law, particularly concerning the evidentiary mechanism and the jurisdiction of the judicial institution authorized to determine whether such abuse has occurred. This study aims to examine the legal mechanism for reviewing abuse of authority that causes state financial losses in corruption cases, with a particular focus on proving the element of abuse of authority and determining the court with jurisdiction to adjudicate such matters. The research employs a normative legal research method using a statutory approach, a conceptual approach, and a case approach. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary sources, which are analyzed qualitatively through legal interpretation and juridical reasoning. The findings indicate that abuse of authority constitutes an essential element of the offense of corruption as stipulated in Article 3 of the Law on the Eradication of Corruption. Accordingly, the existence of this element must first be established before an individual can be held criminally liable for causing state financial losses. Pursuant to Article 21 of Law Number 30 of 2014, the authority to determine whether an abuse of authority has occurred lies with the Administrative Court (Pengadilan Tata Usaha Negara). Therefore, the assessment of the abuse of authority element should first be conducted through administrative judicial proceedings before the case proceeds to examination by the Corruption Court. The implementation of this mechanism is expected to enhance legal certainty, ensure legal protection for public officials, and strengthen the harmonization between administrative law and anti-corruption criminal law within Indonesia's judicial system.</i> |
| Kata Kunci                                                    | Abstrak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| penyalahgunaan kewenangan; kerugian keuangan negara; korupsi. | Penyalahgunaan kewenangan yang berimplikasi pada timbulnya kerugian keuangan negara masih menjadi salah satu isu krusial dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi, terutama berkaitan dengan mekanisme pembuktian serta kewenangan lembaga peradilan yang berhak menilai adanya penyalahgunaan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mekanisme pengujian penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi dengan menitikberatkan pada pembuktian unsur penyalahgunaan kewenangan dan penentuan kewenangan pengadilan yang berwenang memeriksanya. Penelitian memanfaatkan metode hukum normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan kasus. Sumber bahan hukum yang dianalisis meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikaji secara kualitatif menggunakan teknik penafsiran hukum dan argumentasi yuridis. Hasilnya menemukan bahwa penyalahgunaan kewenangan merupakan unsur penting dalam tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, keberadaan unsur tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu sebelum seseorang dapat dinyatakan bersalah karena                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

---

mengakibatkan kerugian keuangan negara. Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, kewenangan untuk menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan berada pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, pengujian terhadap unsur penyalahgunaan kewenangan semestinya dilakukan terlebih dahulu melalui mekanisme peradilan administrasi sebelum perkara diproses lebih lanjut di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Penerapan mekanisme tersebut diharapkan mampu memberikan kepastian hukum, menjamin perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan, serta memperkuat harmonisasi antara hukum administrasi negara dan hukum pidana korupsi dalam sistem peradilan Indonesia.

---

## PENDAHULUAN

Penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara maupun perekonomian negara merupakan persoalan yang banyak dijumpai dalam penyelenggaraan pemerintahan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Fenomena tersebut menjadi ancaman serius karena berpotensi mengganggu stabilitas penyelenggaraan pemerintahan serta merusak kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam perspektif hukum, penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi (Tipikor) (Adji, 2009; Arto, 2001; Dewi, 2019; Gadjong, 2007; Hamzah, 2005).

Di Indonesia, praktik korupsi telah terjadi di berbagai sektor penyelenggaraan pemerintahan dan berkembang secara sistematis hingga memengaruhi hampir seluruh aspek kehidupan bernegara dan bermasyarakat (Harkrisnowo, 2004; Keuangan, 2018; Manan, 2000; Simbolon, 2022). Selama beberapa dekade terakhir, korupsi tidak menunjukkan kecenderungan menurun, melainkan mengalami peningkatan baik dari segi jumlah kasus maupun kompleksitas modus operandi (Hadjon, 1993; Muriany et al., 2024; Mustamu, 2011, 2024; Puhi et al., 2020). Kondisi tersebut tercermin dalam berbagai laporan lembaga internasional yang secara konsisten menempatkan Indonesia sebagai negara yang memiliki tingkat korupsi yang tinggi (Hutahuruk, 2009; Jasin, 2007; Marbun, 2003; Reksodiputro, 1997). Penilaian tersebut, antara lain, pernah disampaikan oleh *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) serta Transparency International melalui berbagai publikasi mengenai persepsi korupsi, yang menunjukkan bahwa korupsi masih menjadi tantangan utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih (Atmasasmita, 2004; HR, 2007; Minarno, 2011; Saleh, 1988; Tjandra, 2009).

Padahal dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 telah mewajibkan setiap penyelenggara negara untuk tidak melakukan Tipikor. Korupsi pada hakikatnya merupakan perbuatan penyimpangan atau penyalahgunaan sumber daya dan keuangan negara yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, orang lain, maupun suatu kelompok (P. R. Indonesia, 2001; R. Indonesia, 2004; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, 1999; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945; *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, 1999). Tindakan tersebut menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara atau perekonomian negara serta menjadi salah satu bentuk pelanggaran yang berdampak serius terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bentuk Tipikor yang secara tegas diatur dalam

hukum positif Indonesia adalah penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor (Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, 2015; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, 2006; Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, 2009; *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, 2014).

Penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dipandang sebagai salah satu bentuk kejahatan dalam birokrasi. Konsep ini menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan dapat terjadi meskipun pejabat bertindak dalam lingkup kewenangan yang dimilikinya, apabila kewenangan tersebut digunakan secara menyimpang dari tujuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan (*Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1871 K/Pid.Sus/2016*, 2016; *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*, 2016). Oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU No. 30 Tahun 2014), dikategorikan penyalahgunaan wewenang menjadi 3 bentuk, yaitu melampaui Wewenang, mencampuradukan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Hal ini terlihat dalam ketentuan Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014. Pengaturan tersebut ditegaskan dalam Pasal 17 yang menyatakan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangannya, dengan ruang lingkup larangan meliputi: (a) melampaui kewenangan; (b) mencampuradukkan kewenangan; dan (c) bertindak sewenang-wenang.

Ridwan HR menjelaskan bahwa setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus didasarkan pada legitimasi yang bersumber dari undang-undang. Dengan demikian, kewenangan merupakan inti dari asas legalitas, karena tanpa adanya kewenangan yang diberikan oleh hukum, setiap tindakan pejabat pemerintahan tidak memiliki dasar yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

Menurut *Black's Law Dictionary*, *authority* diartikan sebagai *legal power*, yaitu hak atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada pejabat publik untuk memerintah atau bertindak dalam menjalankan tugas jabatannya, termasuk kewenangan untuk mengeluarkan keputusan atau perintah yang wajib dipatuhi sepanjang dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Definisi tersebut menunjukkan bahwa kewenangan bukan sekadar kekuasaan untuk bertindak, melainkan kekuasaan yang memperoleh legitimasi dari hukum sehingga setiap penggunaannya harus tetap berada dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Bagir Manan berpendapat bahwa dalam perspektif hukum, konsep *wewenang* berbeda dengan *kekuasaan*. Kekuasaan pada dasarnya hanya menggambarkan kemampuan atau hak seseorang untuk bertindak maupun tidak bertindak. Sebaliknya, *wewenang* memiliki makna yang lebih luas karena di dalamnya melekat unsur hak sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Dengan demikian, penggunaan *wewenang* tidak semata-mata memberikan kebebasan kepada pejabat untuk bertindak, tetapi juga mengharuskannya melaksanakan kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Berdasarkan pemahaman

tersebut, pemberian wewenang kepada suatu lembaga atau organ pemerintahan tidak hanya memberikan dasar hukum untuk bertindak, tetapi juga membebaskan tanggung jawab agar setiap tindakan atau keputusan yang diambil tetap berada dalam batas-batas kewenangan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Wewenang atau kewenangan menjadi dasar bertindak bahkan menentukan keabsahan pemerintahan oleh lembaga atau organ pemerintahan. Setiap penyelenggara negara dilarang melakukan penyalagunaan wewenang, termasuk melakukan penyalagunaan wewenang yang berakibat terjadinya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara melalui Tipikor sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999. Sebagai tindak pidana yang berdampak pada kerugian keuangan negara, korupsi harus ditangani melalui mekanisme penegakan hukum yang sesuai dengan prinsip *due process of law*. Oleh sebab itu, setiap pelaku yang diduga melakukan Tipikor wajib diproses melalui sistem peradilan pidana hingga diperoleh putusan pengadilan.

Namun dalam proses penegakan hukum terhadap pelaku Tipikor yang didakwakan menggunakan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999, karena melakukan penyalagunaan wewenang, menurut penulis menjadi perdebatan mengenai kompetensi pengadilan dalam mengadili perkara korupsi akibat perbuatan penyalagunaan wewenang berdasarkan pengaturan dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999. Hal ini menurut penulis bahwa pengadilan yang berwenang untuk mengadili perkara penyalagunaan wewenang dalam Tipikor adalah bukan pengadilan Tipikor secara langsung, melainkan untuk membuktikan terjadinya penyalagunaan wewenang oleh pelaku Tipikor harus dilakukan oleh pengadilan tata usaha negara (PTUN) terlebih dahulu, kemudian baru dilanjutkan ke pengadilan Tipikor.

PTUN untuk membuktikan apakah telah terjadi penyalagunaan wewenang atau tidak yang mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara. Argumentasi penulis ini didasarkan pada ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya dingkat UU No. 30 Tahun 2014). Berdasarkan pengaturan tersebut dimaksud, menunjukkan bahwa untuk membuktikan terjadinya penyalagunaan wewenang harus diuji oleh PTUN melalui permohonan yang diajukan oleh badan atau pejabat. Atas permohonan dimaksud pengadilan tata usaha menguji apakah terjadi penyalagunaan wewenang atau tidak, dan pengadilan mengeluarkan putusan terhadap permohonan dimaksud dan bersifat final.

Jika berdasarkan pada pengaturan dimaksud, dikaitkan dengan penyalagunaan wewenang dalam perbuatan Tipikor yang didakwakan menggunakan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 seharusnya diuji terlebih dahulu oleh PTUN untuk membuktikan telah terjadi penyalagunaan wewenang kemudian baru dilanjutkan ke pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Selain mendasarkan argumentasi pada ketentuan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014, penulis juga merujuk pada Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Pengaturan ini menunjukkan bahwa penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang pada dasarnya merupakan ranah peradilan administrasi yang harus didahulukan sebelum dilakukan pemeriksaan dalam proses pidana. Bahkan dalam Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 1871 K/PID.SUS/2016 menghadirkan preseden penting dengan menegaskan bahwa pembuktian unsur penyalahgunaan kewenangan dalam perkara pidana harus didahului oleh adanya putusan PTUN. Bahwa penilaian terhadap unsur “penyalahgunaan kewenangan” merupakan ranah administratif murni yang berada dalam kompetensi absolut peradilan

administrasi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa hakim tata usaha negara memiliki kapasitas dan yurisdiksi yang memadai untuk menilai apakah suatu tindakan telah melanggar prosedur administrasi, menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan, atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Namun semua tindak pidana yang merugikan keuangan negara akibat adanya penyalagunaan kewenangan, langsung di periksa oleh pengadilan Tipikor. Salah satunya dalam perkara korupsi pengadaan Chromebook di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek). Dalam kasus tersebut, para pejabat Kemendikbudristek dinyatakan bersalah oleh Pengadilan Tipikor berdasarkan dakwaan Pasal 3 UU Tipikor, dengan pertimbangan bahwa telah terjadi penyalahgunaan kewenangan dan mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 2,18 triliun.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembuktian penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi, serta menentukan pengadilan yang berwenang untuk menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan tersebut. Adapun manfaat penelitian ini, secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana korupsi dan hukum administrasi negara. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pembentuk kebijakan, aparat penegak hukum, dan para hakim dalam menangani perkara korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan, sehingga penegakan hukum dapat berjalan secara proporsional dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak.

## **METODE PENELITIAN**

### **Tipe Penelitian**

Penelitian ini menerapkan metode normatif karena berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang berlaku. Kajian dilakukan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, serta berbagai doktrin yang relevan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut dimanfaatkan untuk menganalisis mekanisme pengujian penyalahgunaan kewenangan dalam perkara Tipikor.

### **Pendekatan Masalah**

Penelitian ini memakai dua pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan dipakai buat melihat aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan dan Tipikor. Pendekatan konseptual digunakan buat memahami teori, konsep, dan pendapat para ahli supaya analisis yang dilakukan lebih kuat dalam menjawab persoalan mengenai pengujian penyalahgunaan kewenangan dalam perkara Tipikor.

### **Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum yang dipakai meliputi bahan hukum primer yang mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta berbagai peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan topik penelitian. Sementara itu, bahan hukum sekunder berasal dari berbagai sumber seperti buku, artikel ilmiah, jurnal, hingga makalah yang dipresentasikan dalam kegiatan akademik, misalnya seminar, diskusi, lokakarya, dan forum ilmiah lainnya.

## **Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum yang telah dikumpulkan selanjutnya diinventarisasi dan dikelompokkan berdasarkan relevansinya dengan permasalahan penelitian. Setelah itu, seluruh bahan hukum dikaji menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan untuk mengetahui tingkat keselarasan antar ketentuan hukum yang berlaku. Selanjutnya, bahan hukum tersebut dianalisis dengan membandingkannya terhadap teori, doktrin, dan prinsip-prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, sehingga diperoleh analisis normatif yang dapat menjawab permasalahan penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pembuktian Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Korupsi Akibat Penyalagunaan Wewenang**

#### **Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Korupsi**

Kesejahteraan masyarakat sangat bergantung pada bagaimana negara mengelola dan menggunakan keuangannya. Kalau uang negara benar-benar dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat, maka kesejahteraan rakyat akan semakin meningkat. Sebaliknya, kalau dana negara justru dipakai untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat akan sulit tercapai. Penyalahgunaan uang negara seperti ini pada akhirnya akan menimbulkan kerugian bagi negara.

Sampai sekarang, kerugian keuangan negara akibat Tipikor masih menjadi persoalan besar di Indonesia. Praktik korupsi terjadi di berbagai tingkat pemerintahan, mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintahan desa. Kondisi ini membuat upaya penegakan hukum menghadapi tantangan yang tidak ringan. Selain jumlah kasus yang terus bertambah, nilai kerugian keuangan negara juga semakin besar. Modus yang digunakan dalam Tipikor pun semakin terorganisasi dan kompleks, bahkan telah merambah ke berbagai sektor kehidupan masyarakat.

Pemahaman mengenai konsep kerugian negara memiliki arti penting, tidak hanya bagi kalangan akademisi dan aparat penegak hukum, tetapi juga bagi pejabat pemerintah, pelaku usaha, serta setiap pihak yang terlibat dalam pengelolaan keuangan maupun aset negara. Pemahaman tersebut diperlukan agar setiap tindakan yang berkaitan dengan penggunaan keuangan negara dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Meskipun demikian, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor tidak memberikan definisi secara tegas mengenai kerugian negara. Oleh karena itu, dalam praktik penegakan hukum, pengertian kerugian negara umumnya mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Pengertian kerugian negara telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka (15) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang jumlahnya nyata dan dapat dipastikan, yang timbul akibat perbuatan melawan hukum, baik dilakukan dengan sengaja maupun karena kelalaian.

Berdasarkan definisi tersebut, unsur-unsur kerugian keuangan negara pada dasarnya dapat diringkas ke dalam beberapa elemen utama, yaitu:

1. Pelaku/Penangguna Jawab

Mengacu pada Pasal 59 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa bendahara, pegawai negeri yang bukan bendahara, maupun pejabat lainnya wajib mengganti kerugian negara apabila kerugian tersebut terjadi akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian dalam menjalankan kewajibannya. Dengan demikian, pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian negara adalah setiap pejabat atau aparatur yang tindakannya secara langsung menyebabkan kerugian terhadap keuangan negara.

2. Kekurangan Uang, Surat Berharga, dan Barang.

Suatu peristiwa dapat dikategorikan sebagai kerugian negara apabila terdapat kekurangan yang nyata terhadap uang, surat berharga, atau barang yang berada dalam pengelolaan atau tanggung jawab pejabat yang bersangkutan. Dalam praktiknya, kondisi tersebut dapat berupa selisih antara pencatatan dan kondisi riil dalam pembukuan, hilangnya aset negara seperti kendaraan dinas, pembayaran barang dengan harga yang melebihi nilai sebenarnya, maupun penerimaan barang yang kualitas atau nilainya lebih rendah dibandingkan dengan harga yang telah dibayarkan.

3. Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti.

Kerugian negara harus benar-benar terjadi dan besarnya dapat ditentukan secara jelas. Nilai kerugian tersebut dapat diketahui melalui perhitungan keuangan berdasarkan pembukuan atau hasil pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, kerugian juga dapat dihitung berdasarkan nilai suatu barang yang telah ditetapkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang.

4. Tindakan/Perbuatan Melawan Hukum Baik Sengaja Maupun Lalai

Istilah *perbuatan melawan hukum* pada awalnya dikenal dalam hukum perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang mewajibkan setiap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi orang lain untuk memberikan ganti rugi. Berdasarkan ketentuan tersebut, suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-unsur tertentu.

Pertama, harus terdapat suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang. Kedua, perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum, baik secara formal karena melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan maupun secara materiil karena bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum, kepatutan, atau hak orang lain. Ketiga, terdapat unsur kesalahan dari pelaku, baik dalam bentuk kesengajaan maupun kelalaian.

Kesengajaan ditandai dengan adanya kesadaran pelaku ketika melakukan perbuatan, pemahaman terhadap akibat yang mungkin timbul, serta adanya dugaan yang patut bahwa perbuatan tersebut akan menimbulkan konsekuensi tertentu. Sementara itu, kelalaian terjadi apabila seseorang mengabaikan tindakan kehati-hatian sebagaimana yang dipersyaratkan oleh hukum. Dengan demikian, baik kesengajaan maupun kelalaian sama-sama dapat menjadi dasar untuk menyatakan adanya perbuatan melawan hukum sepanjang memenuhi unsur-unsur yang ditentukan.

## 5. Hubungan Kausalitas antara Tindakan Melawan Hukum dan Kerugian Negara

Secara etimologis, istilah kausalitas (*causality*) berasal dari kata *causa* yang berarti sebab. Dalam Kamus Hukum, kausa dimaknai sebagai alasan atau dasar hukum yang menjadi penyebab timbulnya suatu peristiwa. Dengan demikian, kausalitas dapat dipahami sebagai hubungan sebab dan akibat antara suatu tindakan dengan akibat yang ditimbulkannya.

Dalam konteks kerugian negara, hubungan kausalitas berfungsi untuk membuktikan bahwa kerugian berupa berkurangnya kekayaan negara benar-benar akibat dari perbuatan melawan hukum oleh pihak yang bertanggung jawab. Selain itu, apabila dapat dibuktikan bahwa kerugian negara terjadi sebagai akibat langsung dari tindakan atau kelalaian pihak yang bersangkutan, maka pihak tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban dan dibebani kewajiban untuk mengganti kerugian negara sesuai dengan aturan yang berlaku. Kerugian negara dikatakan telah terjadi jika terpenuhinya unsur-unsur sebagaimana disebutkan.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang dibacakan dalam sidang pleno terbuka pada 25 Januari 2017 memberikan penegasan mengenai kedudukan unsur kerugian negara dalam Tipikor. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan bahwa kerugian negara baru dapat dipandang sebagai unsur Tipikor apabila didahului oleh adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan. Khusus untuk penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan hanya dapat dikualifikasikan sebagai Tipikor apabila menimbulkan kerugian negara, memberikan keuntungan secara melawan hukum kepada pelaku, orang lain, atau korporasi, mengakibatkan terganggunya pelayanan kepada masyarakat, serta merupakan perbuatan yang tercela. Ketentuan ini tidak berlaku untuk Tipikor tertentu, seperti suap, gratifikasi, dan pemerasan.

Sejalan dengan pertimbangan tersebut, Mahkamah menilai bahwa penerapan unsur "merugikan keuangan negara" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tipikor kini lebih menitikberatkan pada akibat yang benar-benar ditimbulkan oleh suatu perbuatan.

Kerugian negara dapat dinyatakan benar-benar terjadi apabila terdapat pihak yang bertanggung jawab melakukan perbuatan melawan hukum, baik secara sengaja maupun karena kelalaian. Selain itu, harus dapat dibuktikan adanya hubungan sebab akibat (*causal relationship*) antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan dengan kerugian negara yang ditimbulkan. Apabila seluruh unsur tersebut terpenuhi, maka penyelesaian kerugian negara harus segera dilakukan sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku.

Kerugian keuangan negara tidak dapat didasarkan pada dugaan, kemungkinan, atau potensi kerugian yang belum benar-benar terjadi. Suatu kerugian baru dapat dikategorikan sebagai kerugian negara apabila telah terjadi secara nyata dan besarnya dapat dibuktikan atau dihitung secara pasti. Dengan kata lain, kerugian yang masih bersifat hipotetis atau sekadar perkiraan belum memenuhi syarat untuk dijadikan dasar dalam pembuktian Tipikor.

Konsekuensinya, dalam proses pembuktian Tipikor, penuntut umum tidak cukup hanya menunjukkan adanya potensi kerugian negara. Penuntut juga harus mampu membuktikan bahwa kerugian tersebut telah terjadi secara nyata dan nilainya dapat dihitung secara objektif pada saat proses penuntutan berlangsung. Pendekatan ini memberikan kepastian hukum yang lebih baik bagi terdakwa sekaligus menuntut pembuktian yang lebih cermat dan komprehensif dari pihak penuntut umum.



Kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur utama dalam Tipikor karena menjadi dasar untuk menentukan ada atau tidaknya pertanggungjawaban pidana. Oleh sebab itu, pembuktian mengenai kerugian negara menjadi bagian yang sangat penting dalam proses penegakan hukum terhadap perkara korupsi. Pembuktian kerugian keuangan negara dilakukan untuk memastikan bahwa telah terjadi pengurangan kekayaan negara yang benar-benar nyata, dapat dihitung secara pasti, dan merupakan akibat langsung dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku. Dalam perkara Tipikor, unsur kerugian negara tidak dapat dipisahkan dari adanya tindakan penyalahgunaan kewenangan yang menyebabkan berkurangnya keuangan negara.

6. Pembuktian Penyalagunaan Wewenang yang mengakibatkan Kerugian keuangan Negara.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, setiap badan, pejabat pemerintahan, maupun penyelenggara negara wajib bertindak berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-undang. Sebagai negara hukum, seluruh tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga negara, maupun masyarakat harus memiliki dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu, hukum berfungsi sebagai landasan sekaligus batas bagi setiap penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip inilah yang menjadi ciri utama negara hukum. Aturan hukum yang menetapkan kewenangan badan atau pejabat atau peneyelenggara negara. Setiap tindakan atau perbuatan yang bertentangan atau tidak sesuai aturan hukum memiliki akibat hukum tertentu, tindakan yang bertentangan dengan aturan hukum wajib dipertanggung jawaban secara hukum.

Kewenangan merupakan dasar yang menentukan keabsahan setiap keputusan maupun tindakan yang diambil oleh badan, pejabat pemerintahan, atau penyelenggara negara. Dengan kata lain, sah atau tidaknya suatu tindakan pemerintahan sangat bergantung pada apakah tindakan tersebut dilakukan oleh pihak yang memang memiliki kewenangan menurut hukum. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 8 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan harus dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Selain itu, penggunaan kewenangan wajib berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan membawa konsekuensi berupa tanggung jawab atas setiap keputusan dan tindakan yang diambil. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, pejabat yang bersangkutan tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang menyimpang. Penyalahgunaan kewenangan merupakan bentuk perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat menimbulkan pertanggungjawaban hukum apabila mengakibatkan kerugian bagi negara atau masyarakat. Penyelenggara negara dilarang melakukan penyalagunaan kewenangan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014.

Penyalahgunaan kewenangan dapat terjadi dalam beberapa bentuk. Salah satunya adalah melampaui kewenangan, yaitu ketika pejabat menjalankan kewenangannya melebihi batas yang telah ditentukan, baik karena masa jabatannya telah berakhir, kewenangannya digunakan di luar wilayah yang menjadi kompetensinya, maupun tindakannya bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Bentuk lainnya adalah mencampuradukkan kewenangan, yakni ketika pejabat menggunakan kewenangan di luar ruang lingkup bidang atau materi yang menjadi kewenangannya.

Menurut Philipus M. Hadjon, penyalahgunaan kewenangan merupakan tindakan pejabat yang menggunakan kewenangan yang dimilikinya menyimpang dari tujuan yang

menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut. Dengan kata lain, meskipun pejabat tersebut secara formal memiliki kewenangan, penggunaannya menjadi tidak sah apabila diarahkan untuk tujuan yang berbeda dari maksud yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Untuk menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan, dikenal asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*), yaitu asas yang menegaskan bahwa setiap kewenangan hanya boleh digunakan sesuai dengan tujuan dan maksud yang menjadi dasar pemberiannya.

Menurut Sjachran Basah, penyalahgunaan kewenangan berbeda dengan tindakan sewenang-wenang. Penyalahgunaan kewenangan terjadi ketika pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian kewenangan, tetapi tindakannya masih berada dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, tindakan sewenang-wenang dilakukan di luar batas kewenangan yang telah ditentukan sehingga tidak hanya menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan, tetapi juga bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Asep Warlan Yusuf menjelaskan bahwa suatu tindakan pejabat atau badan administrasi negara dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan kewenangan apabila tindakan tersebut menyebabkan keputusan atau tindakan administrasi kehilangan keabsahan hukumnya. Salah satu indikatornya adalah ketika pejabat mengabaikan prosedur atau persyaratan dalam undang-undang. Kondisi ini dapat terjadi, misalnya, ketika pejabat menggunakan kewenangan yang sebenarnya tidak lagi dimilikinya, atau memperoleh kewenangan melalui pendelegasian yang tidak dibenarkan oleh hukum.

Penyalahgunaan kewenangan juga dapat terjadi apabila seorang pejabat mengambil tindakan yang sebenarnya berada di luar ruang lingkup kewenangannya. Dalam praktiknya, seorang pejabat mungkin memang memiliki kewenangan untuk bertindak, tetapi pelaksanaannya melampaui batas yang telah ditentukan atau tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Akibatnya, tindakan tersebut tidak lagi dapat dibenarkan secara yuridis.

Selain itu, suatu tindakan juga dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan kewenangan apabila dilakukan meskipun sudah dilarang oleh undang-undang. Hal ini biasanya terlihat ketika keputusan diambil berdasarkan tujuan yang keliru, alasan yang tidak logis, atau pertimbangan yang tidak rasional dan tidak relevan dengan tujuan pemberian kewenangan. Dalam keadaan demikian, tindakan pejabat tidak hanya bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik, tetapi juga dapat dipandang sebagai pelanggaran hukum.

Guna membuktikan adanya Tipikor dalam mengelola keuangan negara yang merugikan keuangan negara atau orang lain maka terlebih dahulu membuktikan ada atau tidaknya penyalagunaan wewenang. Artinya untuk membuktikan adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara maka harus dibuktikan terlebih dahulu ada tidaknya terjadi penyalangunaan wewenang, karena tanpa adanya perbuatan penyalagunaan wewenang maka unsur Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tidak terpenuhi. Sebab dapat saja terjadi adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tetapi bukan disebabkan oleh tindakan penyalagunaan wewenang oleh seseorang pejabat. Jika hal demikian terjadi maka tidak terpenuhinya unsur Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 untuk mempidanakan seseorang. Untuk itu, guna menjatuhkan pidana atau dakwaan terhadap orang atau pejabat yang diduga melakukan Tipikor, yang menggunakan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 maka dibuktikan terlebih dahulu ada atau tidak ada penyalagunaan wewenang. Artinya penyalagunaan

kewenangan dalam Tipikor merupakan spesialis delict dari Tipikor dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999.

Romli Atmasasmita berpendapat bahwa Tipikor pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari penyalahgunaan kewenangan atau pengaruh yang melekat pada jabatan seseorang. Penyalahgunaan tersebut terjadi ketika seorang pejabat menggunakan kewenangan yang dimilikinya tidak sesuai dengan ketentuan hukum demi memperoleh keuntungan tertentu, sehingga tindakannya berakibat pada timbulnya kerugian keuangan negara. Dengan demikian, penyalahgunaan kewenangan menjadi salah satu karakteristik utama yang membedakan Tipikor dari bentuk pelanggaran hukum lainnya.

Pandangan yang senada juga dikemukakan oleh Andi Hamzah. Menurutnya, unsur penyalahgunaan kewenangan dalam Tipikor merupakan bentuk khusus (*species delict*) dari unsur melawan hukum (*genus delict*). Unsur tersebut pada dasarnya selalu berkaitan dengan jabatan atau kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik. Meskipun praktik korupsi juga dapat terjadi dalam hubungan keperdataan, misalnya melalui suap atau gratifikasi untuk memperlancar suatu kepentingan tertentu, inti dari Tipikor tetap terletak pada adanya penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat dalam menjalankan jabatannya.

Indriyanto Seno Adji berpendapat bahwa penyalahgunaan kewenangan merupakan unsur utama (*bestanddeel delict*) dalam Tipikor sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tipikor. Menurutnya, unsur "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan" merupakan inti dari rumusan delik. Sementara itu, unsur "dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi" hanya merupakan unsur pelengkap (*element delict*) yang tidak menentukan ada atau tidaknya perbuatan pidana (*strafbare handeling*). Dengan demikian, pembuktian mengenai penyalahgunaan kewenangan menjadi aspek yang paling mendasar dalam penerapan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor.

Karena penyalahgunaan kewenangan merupakan unsur pokok dalam Tipikor, keberadaan unsur tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu, termasuk adanya unsur kesalahan dari pejabat atau badan pemerintahan yang bersangkutan. Pembuktian ini menjadi penting untuk memastikan bahwa tindakan yang dilakukan memang merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan menurut hukum. Setelah adanya putusan yang menyatakan terbukti terjadi penyalahgunaan kewenangan, barulah proses pidana dapat dilanjutkan untuk menilai pertanggungjawaban pelaku atas perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

Penyalahgunaan kewenangan merupakan unsur yang sangat penting dalam Tipikor. Sebelum seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, terlebih dahulu harus dipastikan apakah tindakan yang dilakukannya benar-benar memenuhi unsur penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, penilaian mengenai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan tidak dapat serta-merta dilakukan menggunakan perspektif hukum pidana, tetapi harus mempertimbangkan ketentuan dan prinsip-prinsip hukum administrasi negara.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Indriyanto Seno Adji menyatakan bahwa kekeliruan dalam memahami konsep perbuatan melawan hukum (*genus delict*) dapat mengakibatkan terjadinya kriminalisasi terhadap kewenangan atau kebijakan yang dijalankan oleh aparatur negara. Menurutnya, dari sudut pandang hukum dan akademik, kebijakan pemerintahan (*beleid*), baik yang bersifat terikat maupun yang lahir dari penggunaan diskresi,

pada dasarnya bukan merupakan objek penilaian hukum pidana. Dengan demikian, tidak setiap kebijakan atau keputusan pejabat pemerintahan yang kemudian menimbulkan kerugian negara dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai Tipikor tanpa terlebih dahulu dinilai apakah telah terjadi penyalahgunaan kewenangan menurut hukum administrasi.

Ketika pejabat dalam melaksanakan kewenangannya, melakukan pelanggaran maka tentu pelanggaran tersebut dalam ranah hukum administrasi, sehingga proses penyelesaiannya haruslah menggunakan cara-cara yang dianut oleh hukum administrasi, bukan dalam hukum pidana, sanksi pidana dapat diberikan kepada pejabat dimaksud jika terbukti melakukan penyalahgunaan kewenangan setelah diperiksa secara administrasi melalui peradilan administrasi, yang nantinya menjadi dasar untuk memberikan pidana. Ketika nantinya diperiksa di peradilan pidana.

Namun berbagai proses penegakan hukum terhadap pelaku Tipikor yang didakwakan menggunakan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999, karena melakukan penyalahgunaan kewenangan, yang diuji melalui pengadilan Tipikor memperlihatkan bahwa pengadilan Tipikor mengutamakan instrument hukum pidana sebagai alat untuk menguji penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk penyalahgunaan kewenangan. Padahal penyalahgunaan kewenangan merupakan induk dari Tindakan korupsi dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tersebut.

Dalam hukum administrasi negara, penilaian mengenai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan pada dasarnya dilakukan berdasarkan dua kriteria. Pertama, terhadap kewenangan yang bersifat terikat, penilaiannya mengacu pada asas legalitas yang sekaligus mengandung asas spesialisasi. Kedua, terhadap kewenangan yang bersifat bebas atau diskresi, penilaian tidak cukup hanya berpedoman pada asas legalitas, tetapi juga harus menggunakan AUPB. Hal ini karena legalitas formal semata tidak selalu mampu menjangkau seluruh tindakan pemerintahan yang lahir dari penggunaan diskresi. Dengan demikian, penyalahgunaan kewenangan tidak hanya dapat terjadi ketika suatu tindakan bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga ketika tindakan tersebut melanggar prinsip-prinsip AUPB yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmianti menjelaskan bahwa Tipikor dapat muncul sebagai konsekuensi dari maladministrasi dalam penggunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Di antara berbagai bentuk maladministrasi, penyalahgunaan kewenangan merupakan bentuk yang paling mendasar karena menjadi titik awal lahirnya pertanggungjawaban hukum, termasuk dalam perkara Tipikor. Oleh karena itu, untuk mempidanakan pelaku penyalahgunaan wewenang dalam Tipikor harus dibuktikan adanya penyalahgunaan wewenang sebagai wujud pengujian dalam bidang hukum administrasi terhadap kesalahan dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan kepada seseorang dalam melaksanakan jabatan.

Setiap kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan pada dasarnya selalu diikuti dengan tanggung jawab dalam penggunaannya. Oleh karena itu, setiap tindakan yang dilakukan berdasarkan kewenangan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks ini, hukum administrasi negara memiliki peran yang sangat penting karena mengatur ruang lingkup kewenangan pemerintah sekaligus menyediakan mekanisme pengawasan agar kewenangan tersebut tidak

disalahgunakan. Tujuan utamanya adalah memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat sekaligus menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang tertib dan akuntabel.

Dalam penanganan perkara korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan, hukum administrasi negara pada dasarnya menjadi instrumen utama untuk menilai apakah suatu tindakan pejabat telah melampaui batas kewenangannya. Sementara itu, hukum pidana pada hakikatnya berfungsi sebagai *ultimum remedium*, yaitu sarana terakhir yang digunakan apabila mekanisme hukum lain tidak lagi memadai untuk menyelesaikan pelanggaran yang terjadi. Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana tidak dapat dilepaskan dari penilaian terlebih dahulu mengenai sumber, batas, dan cara penggunaan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat yang bersangkutan. Penilaian tersebut juga harus mempertimbangkan ketentuan hukum administrasi negara, mengingat setiap pejabat pemerintahan menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan norma-norma administrasi yang mengatur pemberian, pelaksanaan, serta pembatasan kewenangan tersebut.

Dalam praktiknya masih sering dijumpai adanya kecenderungan menjadikan unsur kerugian keuangan negara sebagai dasar awal untuk menuduh seorang pejabat melakukan Tipikor, tanpa terlebih dahulu mengidentifikasi bentuk pelanggaran hukum yang melatarbelakanginya. Pendekatan seperti ini kurang tepat karena kerugian keuangan negara pada dasarnya merupakan akibat dari adanya pelanggaran hukum, khususnya penyalahgunaan kewenangan. Dengan kata lain, kerugian keuangan negara tidak dapat serta-merta dijadikan dasar pemidanaan apabila belum terbukti bahwa pejabat yang bersangkutan telah menggunakan kewenangannya secara melawan hukum atau menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut.

### **Pengadilan Mana Yang Berwenang Menentukan Penyalagunaan Wewenang Dalam Perkara Korupsi.**

Berdasarkan rumusan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tersebut dapat diketahui bahwa unsur “menyalahgunakan kewenangan” menjadi bagian inti dari delik korupsi tersebut. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa untuk memberikan sanksi pidana kepada seseorang yang telah melakukan Tipikor dengan cara menyalagunakan kewenangan atau melakukan Tipikor maka harus terlebih dahulu dilakukan pengujian terhadap ada-tidaknya penyalagunaan wewenang. Ketentuan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 yang mengatur bahwa untuk membuktikan terjadinya penyalagunaan wewenang harus diuji oleh PTUN. Pengadilan tata usaha menguji apakah terjadi penyalagunaan wewenang atau tidak.

Berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membawa perubahan penting dalam sistem hukum Indonesia, khususnya terkait pengujian penyalahgunaan kewenangan. Melalui undang-undang ini, PTUN diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutus apakah suatu keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan mengandung unsur penyalahgunaan kewenangan. Pemberian kewenangan tersebut dilatarbelakangi oleh kebutuhan akan mekanisme hukum yang dapat memberikan perlindungan bagi Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan penyalahgunaan kewenangan. Sebelum berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014, tuduhan penyalahgunaan kewenangan umumnya langsung diproses melalui mekanisme hukum pidana, sehingga pejabat yang bersangkutan tidak memiliki forum administrasi untuk membuktikan bahwa tindakan atau kebijakan yang diambil masih berada dalam batas kewenangannya. Kondisi ini kemudian memunculkan anggapan bahwa tidak sedikit pejabat merasa berpotensi mengalami

kriminalisasi atas kebijakan yang mereka ambil dalam menjalankan tugas pemerintahan. Selain itu, konsep penyalahgunaan kewenangan pada dasarnya berasal dari hukum administrasi negara dan kemudian diadopsi ke dalam hukum pidana sebagai salah satu unsur Tipikor. Oleh karena itu, penilaian mengenai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan pada dasarnya lebih tepat dilakukan terlebih dahulu melalui mekanisme peradilan administrasi, mengingat konsep tersebut berakar pada prinsip-prinsip hukum administrasi yang mengatur pemberian, penggunaan, dan pembatasan kewenangan pejabat pemerintahan.

Selain berpedoman pada ketentuan Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, penelitian ini juga mengacu pada Pasal 2 PERMA Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Pengaturan tersebut menetapkan batasan mengenai waktu pengajuan permohonan, yaitu hanya dapat diajukan setelah terdapat hasil pengawasan dari Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan sebelum perkara memasuki proses pidana. Dengan demikian, pengujian penyalahgunaan kewenangan oleh PTUN ditempatkan sebagai mekanisme administrasi yang mendahului proses penegakan hukum pidana. PERMA Nomor 4 Tahun 2015 juga mengatur bahwa pemeriksaan permohonan penilaian penyalahgunaan kewenangan dilakukan tanpa melalui tahap *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan sebagaimana lazimnya perkara tata usaha negara. Pengaturan ini dimaksudkan agar proses penyelesaian perkara dapat berlangsung secara cepat, mengingat PTUN diwajibkan menjatuhkan putusan paling lama 21 hari kerja sejak permohonan didaftarkan. Apabila Pemohon tidak menerima putusan PTUN, tersedia upaya hukum berupa banding ke PTUN.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa APIP memiliki kewenangan atribusi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan penggunaan kewenangan oleh Pejabat Pemerintahan. Hasil pengawasan tersebut dapat menghasilkan tiga bentuk kesimpulan, yaitu tidak adanya kesalahan, adanya kesalahan administratif, atau adanya kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Selain menetapkan ruang lingkup kewenangan APIP, ketentuan ini juga mengatur tindak lanjut hukum atas setiap hasil pengawasan. Apabila yang ditemukan hanya berupa kesalahan administratif, penyelesaiannya dilakukan melalui perbaikan atau penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, apabila kesalahan administratif tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara, terlebih dahulu harus ditentukan apakah kerugian tersebut disebabkan oleh penyalahgunaan kewenangan. Jika kerugian terjadi tanpa adanya penyalahgunaan kewenangan, tanggung jawab pengembalian kerugian dibebankan kepada badan pemerintahan. Sebaliknya, apabila kerugian merupakan akibat penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan, maka kewajiban untuk mengembalikan kerugian keuangan negara menjadi tanggung jawab pejabat yang bersangkutan. Oleh karena itu, ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan menjadi dasar utama dalam menentukan pihak yang bertanggung jawab atas kerugian keuangan negara.

Bahkan dalam Putusan MA Nomor 1871 K/PID.SUS/2016 menghadirkan preseden penting dengan menegaskan bahwa pembuktian unsur penyalahgunaan kewenangan dalam perkara pidana harus didahului oleh adanya putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan menyatakan terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Prosedur pengujian penyalahgunaan kewenangan oleh PTUN diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 PERMA No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur

Penyalahgunaan Wewenang. Peraturan tersebut menegaskan bahwa permohonan hanya dapat diajukan setelah adanya hasil pengawasan dari APIP dan sebelum dimulainya proses pidana. Dengan demikian, pengujian oleh PTUN ditempatkan sebagai mekanisme administrasi yang mendahului proses penegakan hukum pidana. PERMA tersebut juga mengatur bahwa pemeriksaan permohonan penilaian penyalahgunaan kewenangan dilakukan tanpa melalui tahap *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mewujudkan proses penyelesaian perkara yang cepat, mengingat PTUN diwajibkan menjatuhkan putusan paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diterima. Apabila badan atau pejabat pemerintahan sebagai pemohon tidak menerima putusan PTUN, tersedia upaya hukum berupa banding ke PTUN.

Dengan demikian pelaku Tipikor yang didakwakan dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 karena melakukan Tipikor dengan cara melakukan Tindakan penyalagunaan kewenangan mengakibatkan kerugian keuangan negara harus di sidangkan di PTUN untuk menguji apakah telah terjadi penyalagunaan wewenang, sebelum nantinya perkara dimaksud disidangkan di pengadilan Tipikor untuk menghukum atau memberikan sanksi kepada pelaku Tipikor. PTUN menguji unsur menyalahgunakan kewenangan yang menjadi bagian inti dari delik korupsi pada Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tersebut.

## KESIMPULAN

Penelitian ini memiliki beberap kesimpulan, yaitu : 1) Kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi yang disebabkan penyalagunaan wewenang harus dibuktikan terlebih dahulu ada-tidaknya penyalagunaan wewenang. Artinya untuk membuktikan adanya tindakan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang merugikan keuangan negara maka harus dibuktikan terlebih dahulu ada-tidaknya terjadi penyalangunaan wewenang. Tanpa adanya perbuatan penyalagunaan wewenang maka unsur Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tidak terpenuhi. Oleh karena itu, mempidanakan seseorang yang didakwa menggunakan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 harus atau wajib terpenuhi adanya penyalagunaan kewenangan dalam mengelola keuangan negara. 2) Pengadilan yang berwenang menentukan penyalagunaan kewenangan dalam perkara korupsi yang didakwakan dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 adaah PTUN. PTUN memiliki kewenangan untuk menguji apakah telah terjadi penyalagunaan wewenang, sebelum nantinya perkara dimaksud disidangkan di pengadilan Tipikor untuk menghukum atau memberikan sanksi kepada pelaku Tipikor yang menjadi bagian inti dari delik korupsi pada Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tersebut.

## REFERENSI

- Adji, I. S. (2009). *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Diadit Media.
- Arto, A. M. (2001). *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Pustaka Pelajar.
- Atmasasmita, R. (2004). *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional*. Mandar Maju.
- Dewi, A. (2019). Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 1(1), 24–40.
- Gadjong, A. A. (2007). *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Indonesia.
- Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*. Gadjah Mada University Press.
- Hamzah, A. (2005). *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Internasional*.

- RajaGrafindo Persada.
- Harkrisnowo, H. (2004). *Combating Corruption in Indonesia. Newsletter KHN.*
- HR, R. (2007). *Hukum Administrasi Negara.* RajaGrafindo Persada.
- Hutahuruk, M. (2009). *Asas-Asas Ilmu Negara.* In M. Jeddawi (Ed.), *Mengefektifkan Peran Birokrasi Untuk Memangkas Perilaku Korupsi.* Total Media.
- Indonesia, P. R. (2001). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*
- Indonesia, R. (2004). *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara.* Jakarta: *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun.*
- Jasin, M. (2007). *Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi dan MoU antara KPK dengan BI. Makalah.*
- Keuangan, B. P. (2018). *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah.* Badan Pemeriksa Keuangan.
- Manan, B. (2000). *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah. Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.*
- Marbun, S. F. (2003). *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia.* UII-Press.
- Minarno, N. B. (2011). *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi.* Laksbang Mediatama.
- Muriany, B. J., Salmon, H., & Mustamu, J. (2024). *Legalitas Pelantikan Kepala Pemerintah Negeri Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Pemerintah Negeri. UNES Law Review, 6(3).* <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1854>
- Mustamu, J. (2011). *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan. SASI, 17(2).* <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i2.349>
- Mustamu, J. (2024). *Interpretasi Hukum Mutatis Mutandis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. PAMALI: Pattimura Magister Law Review, 4(2).* <https://doi.org/10.47268/pamali.v4i2.2078>
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, (2015).
- Puhi, O., Akili, R. H., & Moonti, R. M. (2020). *The Settlement of Abuse of Authority by Government Officials. The Indonesian Journal of International Clinical Legal Education, 2(1), 85–100.* <https://doi.org/10.15294/ijicle.v2i1.37323>
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1871 K/Pid.Sus/2016, (2016).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, (2016).
- Reksodiputro, M. (1997). *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana.* Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Saleh, R. (1988). *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana dan Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana.* Citra Aditya Bakti.
- Simbolon, B. H. (2022). *Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2(2).*
- Tjandra, R. (2009). *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih Dan Berwibawa.* Universitas Atma Jaya.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, (2006).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, (1999).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2014).
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.



(1999).

Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, (2009).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (1945).