



## Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Kasus Tersangka Tom Lembong)

Yuspar

Universitas Ekasakti, Padang, Indonesia

\*Corresponding Author: [yuspar29@gmail.com](mailto:yuspar29@gmail.com)

### Info Artikel

Direvisi, 28/12/2024

Diterima, 22/01/2025

Dipublikasi, 27/01/2025

### Kata Kunci:

Penyalahgunaan  
Kewenangan; Tindak  
Pidana Korupsi

### Abstrak

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu kejahatan tingkat tinggi (ordinary crime), karena tindak pidana korupsi bukan hanya merugikan keuangan negara, melainkan juga merugikan masyarakat luas. Tindak Pidana korupsi sendiri kebanyakan dilakukan oleh orang yang memiliki kedudukan atau jabatan, seperti ASN (Aparatur Sipil Negara), Menteri, Gubernur, Bupati, dan pejabat pemerintah lainnya. Dengan adanya kedudukan atau jabatan dan kewenangan yang dimiliki membuat para pejabat pemerintah memiliki banyak jalan dan kesempatan untuk menyalahgunakan kewenangan dalam melakukan tindak pidana korupsi. Untuk menganalisis sifat melawan hukum serta parameter untuk menentukan dan menilai suatu penyalahgunaan wewenang yang perumusannya selama ini masih lemah sehingga menimbulkan multi interpretasi dengan unsur melawan hukum sebagai tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Rumusan masalah yang diangkat Bagaimana perumusan delik penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia serta bagaimana sifat melawan hukum secara formil dan material.

### Abstract

*Corruption is one of the high-level crimes (ordinary crimes), because corruption not only harms state finances, but also harms the wider community. Corruption itself is mostly committed by people who have positions or positions, such as ASN (State Civil Apparatus), Ministers, Governors, Regents, and other government officials. With the position or position and authority they have, government officials have many ways and opportunities to abuse their authority in committing corruption. To analyze the unlawful nature and parameters for determining and assessing an abuse of authority, the formulation of which has so far been weak, giving rise to multiple interpretations with elements of unlawfulness as a criminal act of corruption regulated in Law Number 31 of 1999 in conjunction with Law Number 20 of 2001 concerning the Eradication of Criminal Acts of Corruption. Formulation of the problems raised How is the formulation of the crime of abuse of authority as a criminal act of corruption in the Corruption Eradication Law in Indonesia and what is the nature of unlawfulness formally and materially.*

### Keywords:

Maximum  
Abuse of authority,  
criminal acts of  
corruption

## PENDAHULUAN

Penyidik kasus korupsi Impor Gula dengan tersangka Thomas Trikasih Lembong alias Tom Lembong selaku mantan Menteri Perdagangan tahun 2015-2016 yang mana peran Tom Lembong dalam kasus memberikan persetujuan impor gula kristal mentah kepada perusahaan swasta. PT. AP padahal pada tahun tersebut Indonesia dalam keadaan kelebihan stok gula. Pada 2015 berdasarkan rapat koordinasi antar kementerian, tepatnya telah dilaksanakan 12 mei 2015, telah disimpulkan bahwa Indonesia mengalami surplus gula, sehingga tidak perlu impor gula.akan tetapi pada 2015 Tom Lembong selaku Menteri

Perdagangan memberikan persetujuan impor gula kristal mentah sebanyak 105 ribu ton kepada PT AP. Gula kristal mentah tersebut, lanjut diolah menjadi gula kristal putih. Berdasarkan keputusan Menteri Perdagangan dan Menteri Perindustrian Nomor 527 Tahun 2004, yang diperbolehkan untuk melakukan impor gula putih adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tom Lembong justru mengeluarkan izin impor gula tersebut untuk perusahaan swasta yakni PT. AP. Dan impor gula kristal mentah tersebut tidak melalui rapat koordinasi (Rakor) dengan instansi terkait, serta tanpa adanya rekomendasi dari Kementerian Perindustrian, guna mengetahui kebutuhan gula di dalam negeri. Atas kebijakan Tom Lembong tersebut telah menimbulkan kerugian negara sebesar 400 miliar karena perbuatan importasi gula tersebut tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Terdapatnya celah hukum seperti tidak adanya tahap verifikasi koordinasi dengan instansi terkait pada studi kasus kali ini berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang dilakukan pejabat administrasi dalam pemberian izin impor gula kristal mentah kepada perusahaan swasta PT. AP. Terjadinya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintah dapat menimbulkan kecenderungan ke ranah tindak pidana korupsi seperti yang diatur dalam Pasal 3 Undang – undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan tindak Pidana Korupsi. Pengertian masyarakat umum terhadap kata “korupsi” adalah berkenaan dengan “keuangan Negara” yang dimiliki secara tidak sah (haram).

Di tingkat daerah sendiri penyalahgunaan wewenang juga sering terjadi dalam sektor BBM bersubsidi sering terjadi di Indonesia termasuk di pemerintahan daerah, seperti yang terjadi di daerah Kabupaten Jembrana Provinsi Bali yang mana terdapat kasus tindak pidana penyalahgunaan wewenang terhadap kuota pembelian BBM Bersubsidi untuk Usaha Mikro yang telah diputuskan pada tingkat Pengadilan Tinggi Denpasar dengan nomor 25/Pid.Sus.TPK/2014/PN.DPS. Dapat diamati bahwa terdapat fakta telah terjadi kerugian negara berupa ketidaktepatan tujuan pemberian subsidi pada BBM jenis solar yang seharusnya diberikan hanya kepada jenis usaha mikro, namun karena penyalahgunaan wewenang mengakibatkan terbitnya surat verifikasi dan rekomendasi yang membuka jalan terjadinya pembelian BBM solar bersubsidi oleh UD. Sumber Maju yang berjenis usaha kecil yang mana tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Karena hal terurai di atas maka jurnal dengan judul “Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Kasus Tersangka Tom Lembong oleh Kejaksaan Agung RI. Adapun artikel ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan mengenai penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi dan aspek yuridis Kasus Tom Lembong, berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif, karena objek yang dikaji adalah dokumen yang merupakan data sekunder. Data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang tidak diperoleh oleh penulis secara langsung atau berasal dari pihak lain berupa dokumen yang telah tertulis. Data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif. Analisis data kualitatif merupakan bentuk analisis dengan memaknai dan mendeskripsikan data melalui kata-kata secara naratif dengan logika ilmiah.

## PEMBAHASAN

### Hasil dan Analisis

#### Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi

Kewenangan atau sering disebut *authority, gezag* merupakan kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Kekuasaan tersebut dapat berasal dari kekuasaan legislative ataupun dari kekuasaan eksekutif, sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu onderdil atau bidang tertentu saja. Dengan demikian kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri. Dalam hal demikian menurut Prajudi Atmosudirdjo disebut delegasi wewenang.

Dalam Black's Law Dictionary, kewenangan atau wewenang diartikan sebagai kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat public untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public.

Apabila dilihat dari sifatnya maka sifat wewenang pemerintahan dapat dibedakan bersifat *expressimplied*, fakultatif dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expresimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) dan bersifat individual-konkret. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang bersifat bebas (*discretioner* atau *vrij bestuur*) adalah wewenang dimana peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar atau bebas kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya, dapat menolak atau mengabulkan suatu permohonan.

Setiap kewenangan atau kekuasaan pemerintah, sebagaimana telah diuraikan terdahulu menurut ajaran hukum administrasi negara, dibatasi oleh adanya asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*), asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Sehingga apabila pemerintah atau aparatur negara melakukan perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas tersebut, maka perbuatan itu merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang (*detournement de povouir*).

Penyalahgunaan wewenang/ kewenangan dalam tindak pemerintahan menurut konsep Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara selalu dipararelkan dengan konsep *de'tornement de pouvoir*. Dalam *Verklarend Woordenboek Openbar Bestuur* dirumuskan bahwa penggunaan wewenang untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialis (asas tujuan). Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan dilakukan atas interest pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.

Dalam konteks yang sama, hukum pidana juga memiliki instrumen norma yang membatasi penggunaan kekuasaan secara bebas oleh pemegang suatu kewenangan,

dengan merumuskan unsur menyalahgunakan kewenangan. Lebih jauh lagi, hukum pidana menempatkan perbuatan menyalahgunakan kewenangan sebagai bentuk tindak pidana korupsi yang memiliki sifat luar biasa (*extra ordinary crime*).

Sejalan dengan itu, Abdul latif memberikan pandangan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam artian bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan pelaksanaannya;
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Sedangkan menyalahgunakan kewenangan yang terdapat dalam rumusan delik Pasal 3 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang no 20 Tahun 2001 tentang PTPK dirumuskan bahwa terdapat unsur menyalahgunakan kewenangan kesempatan atau sarana yang ada, karena jabatan atau kedudukan.

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. Kewenangan yang dimaksud dalam Pasal 3 UU PTPK tentunya adalah kewenangan yang ada pada jabatan atau kedudukan yang dipangku oleh pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Jika diperhatikan rumusan delik Pasal 3 PTPK terdapat frase “kesempatan” yaitu peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi peluang mana 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 dari ketentuan-ketentuan tentang tata kerja tersebut atau kesengajaan menafsirkan secara salah terhadap ketentuan-ketentuan tersebut.

Frase berikutnya adalah “menyalahgunakan sarana yang ada pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi”. Sarana dapat diartikan sebagai syarat, media atau cara. Dalam kaitan dengan ketentuan tentang tindak pidana korupsi. Jabatan menurut Utrecht adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara/kepentingan umum atau yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang diberi nama negara. 9 Sedangkan mengenai kedudukan menurut Soedarto, “istilah kedudukan di samping kata jabatan adalah sangat meragukan. Kalau kedudukan ini diartikan sebagai fungsi pada umumnya, maka seorang direktur bank swasta juga mempunyai kedudukan”.

Maka kedudukan dalam perumusan ketentuan tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 dipergunakan untuk pelaku tindak pidana korupsi bagi pegawai negeri dan bukan pegawai negeri, yaitu pegawai negeri sebagai pelaku tindak pidana korupsi yang tidak memangku suatu jabatan tertentu, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional.

## **Analisis yuridis Kasus Tom Lembong, berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi**

Tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Tom Lembong bermula dari keputusan Tom Lembong yang memberikan izin impor gula kristal putih kepada delapan perusahaan swasta, bertentangan dengan aturan yang menyatakan bahwa impor tersebut hanya boleh dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tindakan ini diduga melanggar ketentuan hukum administrasi dan menyebabkan kerugian negara hingga Rp400 miliar.

Dalam hukum administrasi negara, setiap keputusan pejabat publik harus mematuhi asas legalitas. Asas ini memastikan bahwa semua tindakan pejabat negara memiliki dasar kewenangan hukum yang jelas.

Pada kasus ini, pemberian izin impor kepada perusahaan swasta melanggar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, yang menetapkan bahwa impor gula kristal putih hanya boleh dilakukan oleh BUMN untuk menjaga stabilitas harga dan ketersediaan stok nasional.

Pelanggaran asas legalitas dalam hukum administrasi dapat berujung pada sanksi administratif seperti pencabutan izin, pemberhentian dari jabatan, atau kewajiban mengganti kerugian negara. Namun, jika pelanggaran tersebut dilakukan dengan tujuan memperkaya diri sendiri atau pihak lain, maka persoalan ini masuk ke ranah tindak pidana korupsi.

Dalam konteks hukum pidana, fokus utama adalah kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tindakan yang menyebabkan kerugian negara akibat pelanggaran hukum dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.

Dalam kasus ini, gula yang diimpor oleh perusahaan swasta dijual dengan harga Rp16.000 per kilogram, jauh di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan sebesar Rp13.000 per kilogram. Hal ini menunjukkan adanya penyalahgunaan kewenangan yang merugikan konsumen. Lebih jauh lagi, pengelolaan gula oleh perusahaan swasta tanpa izin resmi menciptakan sistem distribusi yang tidak transparan dan melanggar ketentuan hukum.

Menurut Direktur Penyidikan Jaksa Agung Muda Pidana Khusus, koordinasi antarkementerian, kondisi gula di tanah air pada 12 Mei 2015 justru tengah mengalami surplus sehingga tidak dibutuhkan impor gula. Adapun Langkah Tom Lembong dinilai bertentangan dengan Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 527 Tahun 2004 tentang Ketentuan Impor Gula, yang hanya memperbolehkan impor gula kristal putih siap jual ke masyarakat. Selain itu, penunjukkan pihak swasta untuk melakukan impor dianggap tindakan yang salah karena harusnya hanya boleh dilakukan oleh BUMN, sedangkan impor gula tersebut dilakukan oleh PT. AP dan tidak melalui rapat koordinasi dengan instansi terkait.

Sehubungan dengan kasus Tom Lembong tersebut, pada dasarnya focus utama adalah pembuktian unsur-unsur pasal yaitu Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 *juncto* Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2021 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) Ke-1 KUHP, yang dikenakan pada tersangka. Menurutnya, unsur ‘melawan hukum’ dan ‘memperkaya diri atau orang lain’ harus dibuktikan secara objektif oleh pihak kejaksaan.

Dalam rumusan delik tindak pidana korupsi, dapat sejalan dengan pendapat Nur Basuki Minarno namun dapat saja penyalahgunaan wewenang dianggap sebagai perbuatan melawan hukum seandainya unsur “merugikan keuangan negara” terpenuhi. Ketika mengalihkan pembahasan mengenai kerugian keuangan negara, maka unsur kerugian keuangan negara wajib dibuktikan dalam persidangan tindak pidana korupsi meskipun belum terjadi namun suatu tindakan penyalahgunaan wewenang dengan mempergunakan jabatan atau kedudukan yang dapat dikategorikan merugikan keuangan negara adalah termasuk dalam tindak pidana korupsi. Pengertian kerugian negara dapat diambil dari Undang-undang No. 1 tahun 2004 Pasal 1 ayat 22 “kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

## KESIMPULAN

1. Konsep penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi di adopsi dari pemahaman penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam Hukum Tata Negara dimana penyalahgunaan wewenang itu sendiri berarti melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan, adanya maksud menyimpang meski perbuatannya sudah benar, serta berpotensi merugikan negara.
2. Analisis yuridis penyalahgunaan wewenang dalam kasus yang menjerat Tom Lembong merujuk pada kesalahan yang mana penyalahgunaan wewenang tersebut telah mengakibatkan adanya tindak pidana korupsi, dalam hal ini adalah Tom Lembong menggunakan telah memberikan izin impor gula kristal putih kepada delapan perusahaan swasta, yang mana kewenangan pemberian izin tersebut telah dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Campbel Black, Henry, 1990, *Black Law Dictionary*, West Publishing.
- Ibrahim, Jhony, 2006, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang
- Keputusan Menteri Perdagangan dan Menteri Perindustrian Nomor 527 Tahun 2004 tentang Ketentuan Impor Gula
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660).
- Latif, Abdul, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta
- Latif, Abdul, 2014, *Hukum Administrasi dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta
- Marpaung, Laden, 2005, *Tindak Pidana Korupsi Masalah dan Pemecahannya, Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Migas, BPH, 2005, *Komoditas Bahan Bakar Minyak (BBM)*, Penerbit BPH Migas RI, Jakarta.
- Negara Indoensia, Ictiar Baru*, Jakarta. Jurnal Ilmiah Tololiu, Yudi Gabriel; Suatra Putrawan, 2017, *Pertanggungjawaban Pidana Bagi Pengguna Bahan Bakar Minyak Eceran Yang Tidak Memiliki Izin Penjualan Ditinjau Dari Undang-Undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi*, Kertha Wicara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134).  
Utrecht dan Saleh Djindang, 1990, *Pengantar Hukum Administrasi*