

**ANALISIS YURIDIS
PENYALAHGUNAAN KEWENANGAN
YANG BERAKIBAT SEBAGAI TINDAK
PIDANA KORUPSI STUDI KASUS NO.
24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd**

Oleh

Novena Maria Ratu Rosari Moningka¹

Dani Robert Pinasang²

Merry Elisabeth Kalalo³

ABSTRAK

Penyalahgunaan kewenangan pejabat publik sering berujung pada tindak pidana korupsi. Penelitian ini menganalisis transformasi pelanggaran administrasi menjadi tindak pidana korupsi dalam Putusan PN Manado Nomor 24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus, penelitian ini menemukan bahwa Terdakwa terbukti menyalahgunakan wewenang dalam tiga dimensi: melampaui wewenang (perencanaan fiktif), mencampuradukkan wewenang (intervensi tender), dan bertindak sewenang-wenang (manipulasi pencairan anggaran). Tindakan tersebut memenuhi unsur *mens rea* (niat jahat) yang menyebabkan kerugian negara total (*total loss*).

Kata Kunci: *Penyalahgunaan Kewenangan, Korupsi*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyalahgunaan kewenangan dan korupsi merupakan dua isu krusial yang mendestabilisasi pembangunan negara dan merusak kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah. Di Indonesia, penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik seringkali menjadi pintu masuk utama bagi praktik korupsi yang lebih luas. Secara normatif,

Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang kokoh melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang melarang tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Regulasi ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengkriminalisasi penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara.

Namun, terdapat kesenjangan (*gap*) antara regulasi (*das sollen*) dan implementasi di lapangan (*das sein*). Lemahnya pengawasan internal, kurangnya transparansi, serta budaya impunitas menyebabkan praktik korupsi tetap tumbuh subur, khususnya di tingkat pemerintahan daerah. Fenomena ini menciptakan kerugian ekonomi yang signifikan, menghambat efektivitas pelayanan publik, dan memperburuk ketimpangan sosial di masyarakat.

Salah satu kasus yang merefleksikan kompleksitas penyalahgunaan kewenangan tersebut adalah perkara tindak pidana korupsi pada Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan, sebagaimana tertuang dalam Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd. Dalam kasus ini, Terdakwa Franky Pasla, S.E., M.Si. selaku Kepala Dinas Pertanian didakwa melakukan penyalahgunaan kewenangan secara bersama-sama dengan pihak lain dalam kegiatan pengadaan yang merugikan negara. Kasus ini menjadi preseden buruk bagaimana pejabat yang memegang amanat pengelolaan sektor vital (pertanian) justru memanipulasi kewenangannya untuk keuntungan pribadi dan kelompok.

Penelitian ini menjadi urgen dilakukan untuk menganalisis secara yuridis bagaimana transformasi pelanggaran administrasi (penyalahgunaan wewenang) berujung pada tindak pidana korupsi dalam kasus *a quo*. Dengan membedah putusan tersebut, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi modus operandi penyalahgunaan kewenangan,

¹ Fakultas Hukum Unsrat, Mahasiswa

² Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

faktor determinan yang melatarbelakanginya, serta memberikan rekomendasi bagi penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas pemerintahan di masa depan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi secara bersama-sama berdasarkan Undang-Undang Tipikor?
2. Bagaimana putusan Nomor 24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd ditinjau dari Undang-Undang Tipikor?

C. Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum Normatif (*Normative Legal Research*) yang fokus pada pengkajian penerapan norma-norma dalam hukum positif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Penyalahgunaan Kewenangan dan Tindak Pidana Korupsi Secara Bersama-sama Berdasarkan Undang-Undang Tipikor

1. Konstruksi Yuridis Pasal 3 Undang-Undang Tipikor (Penyalahgunaan Kewenangan)

Pasal 3 UU Tipikor menyatakan “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...”

Untuk memahami pasal ini secara utuh, diperlukan pendalaman dua unsur pokok mengenai “menyalahgunakan kewenangan” dan “tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain”.

a. Analisis Unsur “Menyalahgunakan Kewenangan”

Unsur menyalahgunakan kewenangan adalah jembatan yang menghubungkan Hukum Administrasi Negara (*Bestuursrecht*) dengan Hukum Pidana (*Strafrecht*). Dalam perspektif hukum, kewenangan atau *authority* berbeda

dengan kekuasaan atau *power*. Kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki legitimasi hukum. Penyalahgunaan wewenang adalah penggunaan wewenang yang melampaui batas-batas yang ditentukan secara normatif, baik karena menyimpang dari tujuan pemberian wewenang maupun digunakan untuk kepentingan pribadi⁴

Dalam konteks Pasal 3 UU Tipikor, konsep “penyalahgunaan kewenangan” tidak dijelaskan secara rinci dalam undang-undang tersebut. Oleh karena itu dalam pandangan penulis, penafsiran unsur ini perlu merujuk pada Undang-Undang No. 30 Tahun 2024 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Berdasar Pasal 17 jo. Pasal 18 UUPA, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dikategorikan menjadi tiga bentuk yakni:

- **Ultra Vires** (melampaui kewenangan): Terjadi apabila keputusan atau tindakan pejabat melampaui masa jabatan atau batas wilayah berlakunya wewenang, atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- **Mencampuradukkan wewenang**: Terjadi apabila keputusan atau tindakan dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan.
- **Bertindak sewenang-wenang**: Terjadi apabila keputusan atau tindakan dilakukan tanpa dasar kewenangan atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Permasalahan hukum timbul dalam menentukan garis demarkasi kapan sebuah penyalahgunaan wewenang administrasi berubah menjadi tindak pidana korupsi. tidak semua pelanggaran administrasi adalah korupsi. Pelanggaran yang bersifat administrasi murni (*maladministrasi*) seharusnya diselesaikan melalui mekanisme

⁴ Ridwan HR. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 105–106.

PTUN. Transformasi dari pelanggaran administrasi menjadi tindak pidana korupsi terjadi apabila terpenuhi unsur *Mens Rea* (niat jahat).

Apabila seorang pejabat melakukan kesalahan prosedur misalnya kesalahan dalam pembuatan HPS atau penunjukan langsung, namun tidak ditemukan tindakan jahat (*fraud*) untuk mencari keuntungan pribadi dan tidak ada suap, amal perbuatan tetap berada dalam ranah hukum administrasi. Sebaliknya, jika kesalahan prosedur tersebut disengaja sebagai modus untuk mengeruk keuntungan, maka unsur Pasal 3 UU Tipikor terpenuhi.

b. Analisis Unsur “Menguntungkan Diri Sendiri atau Orang lain, atau Korporasi.”

Unsur ini merupakan unsur motif atau tujuan dari perbuatan pidana. Dalam konstruksi Pasal 3, penyalahgunaan kewenangan hanyalah cara, sedangkan tujuannya adalah keuntungan materiil. Frasa “menguntungkan” ini erat kaitannya dengan unsur akibat, yakni “dapat merugikan keuangan negara”. Hubungan kausalitas antara keuntungan yang diperoleh pelaku dan kerugian yang diderita negara haruslah nyata. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 terdapat pergeseran paradigma yang fundamental terkait kerugian keuangan negara. Sebelum adanya putusan MK, kata “dapat” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ditafsirkan sebagai kerugian potensial (*potential loss*), sehingga meskipun negara belum terjadi secara riil, pelaku sudah bisa dipidana (*delik formil*).

Namun, Mahkamah Konstitusi melalui putusan tersebut mengubah tafsirnya. Kini, unsur merugikan keuangan negara harus dibuktikan secara nyata dan pasti (*actual loss*). Implikasi yuridisnya terhadap “menguntungkan diri” sendiri adalah:

- Harus dapat dibuktikan secara akuntansi forensik berapa nilai keuntungan yang dinikmati oleh terdakwa atau orang lain.

- Keuntungan tersebut harus linier dengan besaran kerugian negara yang timbul.
- Jika seorang pejabat melakukan kesalahan kebijakan yang salah (menyalahgunakan wewenang) namun tidak ada aliran dana yang masuk ke kantong pribadi atau orang lain yang dituju, maka unsur ini menjadi sulit dibuktikan.

Dalam konteks penyertaan atau “bersama-sama”, unsur “menguntungkan orang lain” seringkali menjadi pintu masuk untuk menjerat pihak swasta penyedia barang/jasa. Pihak swasta tidak memiliki “kewenangan” jabatan publik, sehingga mereka tidak dapat menjadi pelaku utama (*pleger*) Pasal 3 secara mandiri. Namun dapat dijerat karena menikmati keuntungan dari penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat (pejabat pembuat komitmen, melalui mekanisme penyertaan (Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP).

2. Penyertaan (Bersama-sama) dalam Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi dalam praktik pengadaan barang dan jasa jarang dilakukan oleh pelaku tunggal (*alleen dader*). Kejahatan ini umumnya melibatkan kolaborasi yang sistematis antara pemegang kekuasaan dan pemilik modal, yakni pejabat dan pihak swasta. Oleh sebab itu, penerapan Pasal 55 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang Penyertaan (*Deelneming*) menjadi instrumen penting dalam penegakan tindak pidana korupsi.

a. Konsep *Deelneming*

Secara doktrinal, *deelneming* atau penyertaan terjadi apabila dalam sebuah tindak pidana tersangkut beberapa orang atau lebih dari satu orang. UU Tipikor sendiri tidak mengatur jelas mengenai pengertian penyertaan dalam konteks ini, sehingga perlu merujuk pada Pasal 55 dan Pasal 56 KUHP.

Penyertaan menjadikan pertanggungjawaban pidana tidak hanya dibebankan kepada orang yang secara fisik

melakukan perbuatan terlarang tersebut, tetapi juga kepada mereka yang menggerakkan, membantu, atau turut serta mewujudkan tindak pidana itu. Dalam konteks korupsi, doktrin ini digunakan untuk menjangkau otak yang seringkali berlindung di balik administrasi birokrasi, serta pihak ketiga yang menikmati hasil kejahatan tersebut.

b. Bentuk-bentuk “Bersama-sama” dalam Tindak Pidana

Berdasarkan Pasal 55 dan Pasal 56 KUHP, keterlibatan pihak-pihak dalam tindak pidana diklasifikasikan menjadi beberapa bentuk:

- Pelaku (Pleger) adalah orang yang melakukan perbuatan melawan hukum. Dalam konteks Pasal 3 UU Tipikor, pleger adalah pejabat yang memiliki kewenangan dan menyalahgunakannya.
- Aktor intelektual (Doenpleger) adalah orang yang menyuruh tindak pidana dengan perantaraan orang lain, di mana perantara tersebut hanya digunakan sebagai alatnya.
- Turut Serta Melakukan (Medepleger) merupakan beberapa pelaku yang bekerjasama untuk tujuan jahat, meski masing-masing memiliki kontribusi yang berbeda.
- Penganjur (Uitlokker) adalah orang yang menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana dengan menggunakan sarana-sarana tertentu (seperti pemberian janji, penyalahgunaan kekuasaan, atau ancaman). Berbeda dengan Doenpleger, orang yang digerakkan oleh Uitlokker tetap dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.
- Pembantuan (Medeplichtige) adalah orang yang sengaja memberi bantuan pada saat kejahatan dilakukan, atau memberi kesempatan, sarana, atau keterangan untuk melakukan kejahatan. Dalam praktik korupsi, pembantuan sering dituduhkan kepada staf administrasi atau pihak yang

mengetahui adanya kecurangan namun membiarkannya (pembiaran/omission).

c. Hubungan Antara Pejabat (Pembuat Komitmen) dan Pihak Swasta (Penyedia)

Pihak swasta tidak memiliki jabatan publik, sehingga tidak memiliki "kewenangan" yang bisa disalahgunakan. Unsur "menyalahgunakan kewenangan" adalah unsur yang melekat pada personalitas seorang pejabat publik. Jika demikian apakah itu berarti pihak swasta yang bekerja sama dengan tersangka tidak dapat dijerat dengan hukum?

Melalui kategori medepleger, status pejabat yang dimiliki Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dapat meluas kepada pihak swasta yang bekerjasama dengannya. Melalui putusan-putusan MA, pihak tersebut dapat dijerat juga apabila terbukti:

- Memiliki kesepahaman jahat dengan pejabat tersebut.
- Berperan aktif memfasilitasi penyalahgunaan wewenang tersebut.
- Menjadi penerima manfaat utama dari penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat tersebut.

Dengan demikian sekalipun pihak swasta (non-pejabat) tidak bisa dikategorikan menyalahgunakan wewenang secara mandiri, tetapi mereka dapat dipidana karena “turut serta/terlibat” dalam perbuatan kejahatan sang pejabat yang menyalahgunakan wewenang. Adanya hubungan simbiosis mutualisme ini menjadikan dapat dikonstruksi oleh Jaksa Penuntut Umum sebagai perbuatan “secara bersama-sama” yang merugikan keuangan negara.

B. Analisis Putusan Nomor 24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd Ditinjau dari Undang-Undang Tipikor

1. Duduk Perkara Kasus

Perkara ini terkait dengan kegiatan Pengadaan Bibit Bawang Putih oleh Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan, Provinsi Sulawesi Utara tahun anggaran 2019 dengan nilai kontrak Rp 5,610,000,000, namun

tidak ada satupun pengadaan yang dapat dipertanggungjawabkan, karena pemenuhan barang hanya 15.000 kg dari total kontrak 90.000 kg sementara anggaran biaya dicairkan 100%.

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Manado yang mengadili perkara pidana dengan acara pemeriksaan biasa dalam tingkat pertama menjatuhkan putusan kepada terdakwa Franky Pasla, S.E., M.Si. sebagai Kepala Dinas Pertanian Minahasa Selatan.

Terdakwa sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) bersama pihak lain Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar (PPSPM), serta staf Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa terbukti melakukan tindakan menyalahgunakan wewenang dan pelanggaran terhadap hukum. Adapun tindakan terdakwa selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sebagai berikut:

Memerintahkan pegawai Dinas Pertanian untuk memenuhi administrasi seperti dokumen penawaran, Harga Perkiraan Sendiri (HPS), dan kontrak sendiri.

- Memerintahkan pegawai mengunggah penawaran menggunakan akun penyedia.
- Memerintahkan pegawai Dinas Pertanian melakukan pemalsuan tanda tangan milik pihak swasta.
- Memerintahkan pembuatan Berita Acara Kemajuan Pekerjaan palsu secara berkala (40%, 70%, 100%) untuk mencairkan anggaran.
- Terlibat dalam koordinasi proses pengadaan, memberi arahan teknis dan administrasi.
- Mengajukan pencairan anggaran meskipun pekerjaan belum selesai.

Tindakan terdakwa sebagai Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan yang dalam hal ini juga berkedudukan selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 3 UU Tipikor yang menyatakan “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...”

Adapun kasus posisi singkat sebagai berikut:

Pada TA 2019 Dinas Pertanian Kab. Minahasa Selatan Berdasarkan Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Petikan Tahun Anggaran 2019 Nomor : SP.DIPA-018.04.4.179259/2019 tanggal 05 Desember 2018 Revisi ke-3 mendapatkan alokasi anggaran untuk Pengembangan Bawang Putih yang termasuk dalam Program Kegiatan Kawasan Sayuran lainnya sebesar Rp. 7.875.000.000,- untuk 225 Hektare. Dari jumlah tersebut Dinas Pertanian Kab. Minahasa Selatan mengalokasikan untuk Pengadaan Bibit Bawang Putih sejumlah Rp. Rp. 5.625.000.000.

Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan pernah melakukan pengusulan Kegiatan Pengembangan Bawang Putih sebanyak 50 Hektar yang diusulkan melalui Proposal Online Kementerian Pertanian pada bulan Februari 2018. Usulan tersebut dilakukan oleh Bidang Tanaman Pangan dan Hortikultura. Pengusulan dilakukan tanpa adanya data dan fakta mengenai keadaan lapangan terkait bawang putih. Pengusulan hanya bersifat perkiraan saja.

PPK Melaksanakan Lelang Paket Pekerjaan Pengadaan Saprodi Bawang Putih dan Paket Pekerjaan Pengadaan Bibit Bawang Putih di Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan. Untuk Pekerjaan Pengadaan Saprodi Bawang Putih dimenangkan oleh CV. CEMIKA OPTIMA sedangkan untuk Paket Pekerjaan Pengadaan Bibit Bawang Putih mengalami Gagal Tender karena tidak ada yang menawar. Dilakukan Lelang Kembali untuk Paket Pengadaan Bibit Bawang Putih dengan Penyedia yang terpilih adalah CV. CEMIKA OPTIMA. Untuk pelaksanaannya CV. CEMIKA OPTIMA digunakan oleh

saudara RIRIT TRI LESTANY. Dia meminjam Perusahaan CV. CEMIKA OPTIMA dari temannya yang merupakan Direktur CV. CEMIKA OPTIMA atas nama AGUS RUSTANDI dengan FEE 150 juta.

PPK Pengadaan Bibit Bawang Putih di Dinas Pertanian Kab. Minahasa Selatan T.A 2019 yaitu saudara STENLY SUNKUDON yang kemudian pada waktu pengumuman Pemenang dan akan dilaksanakan tanda tangan kontrak, saudara STENLY SUNKUDON kemudian mengundurkan diri dan digantikan diri saudara LOUIS MANDAGI selaku Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Bibit Bawang Putih di Dinas Pertanian Kab. Minahasa Selatan T.A 2019. Namun proses Pelaksanaan tender sampai dengan Pengadaannya dikontrol atau dilakukan oleh Dinas Pertanian Kab. Minahasa Selatan. Dimana saudara ROCKY PONDAAG ditugaskan oleh Kepala Dinas Pertanian saudara FRANKI PASLA untuk membantu PPK dalam melaksanakan kegiatan Pengadaan. Saudara ROCKY PONDAAG yang menyusun HPS, membuat Dokumen Kontrak, Membuat Spesifikasi Teknis, membuat Dokumen Penawaran CV. CEMIKA OPTIMA dan membuat Dokumen Pembayaran.

Untuk Pengadaan Bibit Bawang Putih Tahun 2019 di Dinas Pertanian Kab. Minahasa Selatan sudah dibayarkan 100% tanggal 20 Desember 2019. Sedangkan Bibit Bawang Putih belum dibagikan dan belum 100% melainkan baru 30 Ton yang ada. Kegiatan Pengembangan Kawasan Bawang Putih di Minahasa Selatan tidak berjalan dengan baik dan tidak ada yang melaksanakan Panen Bawang Putih atau tidak berhasil. Nilai kerugian keuangan negara terhadap Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Bibit Bawang Putih di Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan Tahun Anggaran 2019 dilakukan dengan metode kerugian total (*TOTAL LOSS*), yakni seluruh pekerjaan pengadaan bibit bawang putih sebesar Rp 5.610.000.000,00 tidak memberikan manfaat kepada pemerintah.

Terdakwa Franky Pasla selaku Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan Tahun Anggaran 2019 atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana korupsi pada kegiatan Pengadaan Bibit Bawang Putih di Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan Tahun Anggaran 2019 berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 13/PID.SUS-TPK/2024/PT MND Tanggal 14 Oktober 2024 dengan amar putusan pidana penjara selama 5 (lima) tahun dan pidana denda sejumlah Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila pidana denda tersebut tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan dan membayar uang pengganti sebesar Rp 1.345.000.000,- (satu milyar tiga ratus empat puluh lima juta rupiah) dan uang pengganti belum sepenuhnya dikembalikan.

2. Pembuktian Unsur Menyalahgunakan Kewenangan

Bahwa “unsur ‘menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan’ merupakan bagian inti delik atau tindak pidana (*delicts bestanddelen*) dalam Pasal 3 UU PTPK, yang membedakannya dari Pasal 2 yang menekankan pada unsur ‘melawan hukum’”⁵.

Menurut Philipus M. Hadjon, “penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu”.⁶

⁵ Darmawan, D., & Pattiasina, L. (2023). Konstruksi/Karakter Hukum Penyalahgunaan Wewenang dan Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi. *MATAKAO Corruption Law Review*. <https://doi.org/10.47268/matakao.v1i1.9050>.

⁶ Barhamudin, B. (2019). Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Solusi*. <https://doi.org/10.36546/solusi.v17i2.171>.

Berdasarkan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, penulis memandang bahwa tindakan Terdakwa Franky selaku Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan sekaligus Kuasa Pengguna Anggaran telah memenuhi kualifikasi penyalahgunaan kewenangan dalam tiga dimensi yakni: Melampaui wewenang dalam perencanaan; Mencampuradukkan wewenang dalam pemilihan penyedia, serta; Bertindak sewenang-wenangnya dalam pencairan anggaran.

a. Pelanggaran Prinsip Perencanaan (Tindakan Melampaui Wewenang)

Penyalahgunaan kewenangan oleh Terdakwa dimulai sejak tahap perencanaan anggaran yang tidak didasarkan pada data riil, melainkan bersifat spekulatif dan fiktif. Tindakan ini dapat dikatakan sebagai “melampaui wewenang” karena Terdakwa mengambil keputusan penganggaran tanpa melalui prosedur kajian teknis yang diwajibkan.

Fakta persidangan melalui keterangan saksi Zaldy Korua, S.I.P. selaku Kepala Seksi Produksi Tanaman Pangan dan Hortikultura, mengakui adanya cacat prosedur yang fundamental dalam pengusulan E-Proposal ke Kementerian Pertanian RI pada Februari 2018. Saksi menjelaskan bahwa penginputan data volume Bawang Putih seluas 50 Hektar hanya didasarkan pada instruksi lisan dan kertas kecil yang diberikan oleh Kepala Bidang, tanpa adanya dokumen resmi.

“Jadi tidak ada dokumen resmi yang digunakan menjadi acuan data yang di input ke dalam Aplikasi E-Proposal waktu itu baik dokumen laporan, atau Surat Resmi maupun Rencana Kegiatan tahun 2019,” ungkap Zaldy dalam persidangan.⁷

Tindakan Terdakwa yang membiarkan dan menyetujui pengusulan anggaran miliaran rupiah hanya berdasar kertas kecil tanpa basis data lapangan adalah bentuk pengabaian terhadap prinsip pengelolaan keuangan negara.

Hal ini secara nyata melanggar kewajiban hukum Terdakwa sebagai KPA sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan:

Tindakan Terdakwa yang membiarkan dan menyetujui pengusulan anggaran miliaran rupiah hanya berdasar kertas kecil tanpa basis data lapangan adalah bentuk pengabaian terhadap prinsip pengelolaan keuangan negara. Hal ini secara nyata melanggar kewajiban hukum Terdakwa sebagai KPA sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan:

"Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang menguji kebenaran materiil surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih, meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa".⁸

Dengan tidak adanya verifikasi dan data dukung (Rencana Kegiatan), Terdakwa telah menyalahgunakan kewenangannya untuk menciptakan kegiatan pengadaan yang sejak awal cacat substansi, yang menjadi pintu masuk bagi tindak pidana korupsi.

b. Intervensi dalam Proses Pemilihan (Tindakan Mencampuradukkan Wewenang)

Penyalahgunaan kewenangan semakin terlihat jelas pada tahap pemilihan penyedia, dimana terjadi praktik mencampuradukkan kewenangan (*confusing of power*). Dalam posisi selaku representasi pemerintah sebagai Pemberi Kerja, Terdakwa justru masuk ke ranah yang menjadi kewenangan Penyedia Barang/Jasa, sehingga merusak prinsip persaingan usaha yang sehat serta independensi proses pengadaan.

Fakta persidangan menunjukkan bahwa Terdakwa Franky Pasla memberikan instruksi kepada saksi Ririt Tri Lestany pihak swasta untuk menghubungi saksi Rocky Pondaag, ASN pada Dinas Pertanian, agar “membenahi

⁷ Putusan Nomor 24/Pid.sus-TPK/PN MND

⁸ Putusan Nomor 24/Pid.sus-TPK/PN MND

dan melengkapi” dokumen penawaran CV Cemika Optima. Instruksi ini dalam pandangan penulis, menimbulkan anomali hukum atau sesuatu ketidakwajaran karena dokumen penawaran pihak swasta justru disusun oleh pemerintah sendiri.

Saksi Rocky Pondaag mengakui bahwa ia menyusun beberapa dokumen vital penyedia atas perintah Terdakwa, antara lain:

- Daftar Kualitas dan Harga Pengadaan Bibit Bawang Putih;
- Spesifikasi dan Identitas Bibit;
- Jadwal waktu penyerahan;
- Surat Dukungan Alat;
- Harga Perkiraan Sendiri (HPS);
- Hingga tindakan memalsukan tanda tangan direktur perusahaan dan mengunggah dokumen menggunakan akun penyedia.

Tindakan Terdakwa yang mendorong bawahannya bekerja demi kepentingan calon pemenang tender merupakan pelanggaran serius terhadap etika dan norma pengadaan. Ketentuan ini secara tegas telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang mewajibkan setiap pihak untuk “menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan... serta mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi.”

Dalam perkara ini, Terdakwa memanfaatkan posisinya sebagai Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan dengan memberikan instruksi kepada staf dinas, Rocky Pondaag, untuk memfasilitasi kemenangan CV Cemika Optima. Perintah tersebut menunjukkan bahwa kewenangan jabatan telah digunakan untuk tujuan pribadi yang menyimpang dari kepentingan masyarakat luas.

c. Manipulasi Administrasi Pencairan (Tindakan Sewenang-wenang)

Puncak dari penyalahgunaan kewenangan Terdakwa adalah tindakan "Sewenang-wenang" (Willekeur) dalam proses pencairan anggaran. Terdakwa memaksakan pencairan dana 100% meskipun mengetahui secara sadar bahwa target sesungguhnya dari

pekerjaan belum tercapai, semata-mata demi mengejar batas waktu administrasi untuk kepentingan pribadi.

Fakta hukum menunjukkan adanya perintah lisan dari Terdakwa kepada saksi Rocky Pondaag terkait desakan waktu pencairan (deadline) KPPN pada tanggal 20 Desember 2019. Terdakwa memerintahkan Rocky Pondaag untuk membuat berita acara kemajuan pekerjaan:

"Rocky buat Berita Acara Kemajuan Pekerjaan 40%, 70%, 100% untuk proses pencairan... meskipun pengadaan baru terpenuhi 15.000 kg (20%) dari kontrak,"⁹ungkap Rocky dalam pengakuannya di persidangan.

Atas perintah tersebut maka terbitlah dokumen fiktif Berita Acara Serah Terima Hasil Pengadaan tertanggal 20 Desember 2019 yang menyatakan pekerjaan telah selesai 100%, yang kemudian ditandatangani Terdakwa Franky Pasla. Meskipun fakta dilapangan menunjukan bibit yang tersedia baru 15.000 kg dari total kontrak sebanyak 90.000 kg. Sesuai dokumen palsu tersebut, maka terbitlah SP2D pada 20 Desember 2019 yang cairkan uang negara secara penuh.

Tindakan Terdakwa itu secara langsung melanggar Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara: Pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan atau jasa diterima.

Unsur kesewenang-wenangan terlihat dari tindakan Terdakwa yang lebih mengutamakan target administratif berupa “penyerapan anggaran” dengan cara-cara yang bertentangan dengan hukum, yakni memalsukan progres fisik pekerjaan. Bukannya menjaga keuangan negara, Terdakwa justru melakukan tindakan tidak beradab yang berisiko besar menimbulkan kerugian.

Manipulasi tersebut akhirnya berujung pada kerugian negara yang bersifat total loss, karena pembayaran dilakukan 100% untuk pekerjaan yang pada kenyataannya sebagian

⁹ Putusan Nomor 24/Pid.sus-TPK/PN MND

besar fiktif dan sisanya tidak memberikan manfaat apa pun

3. Pembuktian Unsur Menguntungkan Diri Sendiri atau Orang Lain atau Korporasi

Fakta hukum menunjukkan uang cair 100% senilai Rp. 5,610,000,000, yang kemudian dikorupsi, dicairkan melalui CV Cemika Optima berdasarkan dokumen yang direkayasa, mengalir ke beberapa tangan atau terjadi pembagian keuntungan pribadi dalam prosesnya. Sebagai contoh saksi Ririt Tri Lestany (Peminjam Bendera) menikmati keuntungan dari pembayaran tersebut, dan juga oknum lain seperti Agus Rustandi sebagai Direktur CV Cemika Optima yang menerima pembayaran senilai Rp. 150,000,000.

Sebagaimana diketahui dalam Putusan, CV Cemika Optima adalah perusahaan produsen pupuk organik, yang tidak bergerak di bidang jasa pengedar benih tumbuhan dan tanaman sayur. Sesuai permintaan Terdakwa, saksi Ririt Tri Lestany kemudian meminjam secara administrasi CV Cemika Optima dari Agus Rustandi (direktur CV Cemika Optima) untuk digunakan melaksanakan pengadaan bawang putih di Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Selatan. CV Cemika Optima yang tidak berorientasi pada area itu kemudian mengurus penerbitan sertifikat kompetensi Pengedar Benih Hortikultura atau benih tanaman sayuran bawang merah, bawang putih, dan kentang, pada tanggal 2 Juli 2019, dengan meminta saksi Nurhamdi sebagai Ketua Kelompok Tani Werdi Dadi, alamat Dusun Mangli, Desa Sigedong, Kecamatan Tretep, Kabupaten Temanggung, Provinsi Jawa Tengah untuk menjadi penyuplai bibit bawang putih.

Melalui hasil persidangan, kemudian diketahui bahwa bibit bawang putih tak bersertifikasi yang telah diadakan CV Cemika Optima tersebut telah diserahkan kepada beberapa kelompok tani untuk ditanam, akan tetapi bibit bawang putih yang telah dilakukan penanaman oleh para petani tidak mendapatkan hasil panen atau gagal panen sehingga tidak mendapatkan manfaat yang

berkelanjutan kepada masyarakat dan pemerintah daerah, imbasnya mengakibatkan seluruh uang yang dibayarkan atau dikeluarkan oleh negara tidak mendapatkan imbalan/prestasi senilai jumlah pengeluaran tersebut.

Sekalipun Terdakwa meminjam tangan orang lain untuk menikmati uang secara tidak langsung, unsur Pasal 3 menjadi terpenuhi karena tindakannya secara kausalitas menyebabkan keuntungan bagi orang lain, dan Terdakwa secara nyata merencanakan, membiarkan, mendorong, serta memfasilitasi pencairan 100% dana tersebut tindakan adalah menguntungkan diri dan sarana memperkaya pihak-pihak lain serta korporasi secara melawan hukum.

4. Pembuktian Unsur Merugikan Keuangan Negara (*Metode Total Loss*)

Sesuai dengan uraian penulis sebelumnya, bahwa Terdakwa terbukti melakukan penyalahgunaan kewenangan sehingga menyebabkan terjadinya korupsi secara bersama-sama. Melalui fakta hukum ditemukan bahwa nilai kontrak bibit yang dicairkan adalah 100% yakni Rp. 5,610,000,000, padahal fakta dilapangan memperlihatkan bibit yang ada hanya 16,67% dari nilai kontrak sesungguhnya. Hal tersebut menunjukkan adanya tindakan merugikan keuangan negara atau korupsi. Tindakan manipulasi yang dilakukan Terdakwa menyebabkan bibit datang tak sesuai volume dan waktu yang sesungguhnya, sehingga asas kemanfaatan (*benefit*) proyek menjadi nihil. Negara mengeluarkan Rp. 5,610,000,000, melalui APBD Kabupaten Minahasa Selatan untuk sesuatu yang tidak dapat dimanfaatkan petani, oleh sebab itu penulis mengkategorikan *total loss* atau kerugian dihitung total.

Tindakan Terdakwa yang menyalahgunakan kewenangannya memaksa struktur di bawahnya untuk bekerja demi kepentingannya, sehingga melalui jejaring yang dimiliki Terdakwa dan bawahannya (ASN Dinas Pertanian), tindakan merugikan keuangan negara semakin mudah dieksekusi.

Kemudahan yang dirasakan tiap jajaran ini secara tidak langsung memberi dorongan emosional bagi pihak-pihak terkait untuk menoleransi dan terlibat secara sadar dalam tindakan tindakan merugikan keuangan negara tersebut. Pada titik tersebut Penulis berpandangan penyalahgunaan kewenangan yang berakibat pada tindakan korupsi secara bersama-sama.

Perbuatan Terdakwa Franky Pasla bersama-sama dengan saksi Ririt Tri Lestany, saksi Agus Yonnel Meldi Sumajow, saksi Louis Yanes Mandagi, dan saksi Rocky Pondaag telah mengakibatkan kerugian keuangan negara sejumlah Rp. 5.525.850.000,- (lima miliar lima ratus dua puluh lima juta delapan ratus lima puluh ribu rupiah), dengan rincian sebagai berikut:

- Terdakwa Franky Pasla sejumlah Rp1.345.000.000,- (satu milyar tiga ratus empat puluh lima juta rupiah);
- Ririt Tri Lestany tidak dapat mempertanggungjawabkan sejumlah Rp3.834.050.000,- (tiga milyar tujuh ratus tiga puluh empat juta lima puluh rupiah);
- Agus Yonnel Meldi Sumajow sejumlah Rp 317.800.000,- (tiga ratus tujuh belas juta delapan ratus ribu rupiah);
- Louis Yanes Mandagi sejumlah Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah);
- Rocky Pondaag sejumlah Rp17.000.000,- (tujuh belas juta rupiah).

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Analisis Yuridis Penyalahgunaan Kewenangan yang Berakibat sebagai Tindak Pidana Korupsi Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd, maka penulis menarik simpulan:

1. Konstruksi Hukum Penyalahgunaan Kewenangan dalam UU Tipikor

Pengaturan penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki irisan kuat dengan Hukum Administrasi Negara. Batas demarkasi yang memisahkan antara pelanggaran administrasi murni (maladministrasi) dengan tindak pidana korupsi terletak pada dua unsur fundamental: adanya niat jahat (*mens rea*) dan kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*). Tidak semua kesalahan prosedur dapat dipidanakan, sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Namun demikian transformasi menjadi delik korupsi terjadi apabila penyalahgunaan wewenang tersebut—baik dalam bentuk melampaui wewenang (*ultra vires*), mencampurkan wewenang, maupun tindakan sewenang-wenang—dilakukan dengan motif mencari keuntungan (*fraud*) yang mengakibatkan kerugian negara. Dalam hal ini, hukum pidana berfungsi sebagai *ultimum remedium* ketika instrumen hukum administrasi tidak lagi memadai untuk memulihkan kerugian dan menegakkan keadilan.

2. Analisis Yuridis Terhadap Putusan Nomor 24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd

Penerapan hukum oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Manado dalam memutus perkara Terdakwa Franky Pasla, S.E., M.Si. telah tepat dan sesuai dengan prinsip-prinsip pembuktian dalam Undang-Undang Tipikor. Terdakwa selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan penyalahgunaan kewenangan yang bersifat *extraordinary* (bukan sekadar kelalaian administrasi), yang dibuktikan melalui tiga fase krusial:

a. Tahap Perencanaan:

Terdakwa melakukan tindakan melampaui wewenang dengan mengusulkan anggaran berdasarkan data fiktif (hanya bermodalkan catatan di "kertas kecil") tanpa kajian teknis yang memadai, melanggar prinsip akuntabilitas dalam UU Perbendaharaan Negara.

b. Tahap Pemilihan Penyedia:

Terdakwa melakukan tindakan mencampurkan wewenang dengan mengintervensi proses tender, yakni memerintahkan bawahannya untuk menyusun dokumen penawaran pihak swasta CV Cemika Optima dan memalsukan tanda tangan, yang secara nyata mencederai prinsip persaingan usaha yang sehat sesuai Perpres Pengadaan Barang/Jasa.

b. Tahap Pelaksanaan dan Pembayaran: Terdakwa melakukan tindakan sewenang-wenang dengan memanipulasi administrasi pencairan 100% melalui pembuatan Berita Acara progres fisik fiktif, padahal fakta di lapangan barang yang tersedia hanya 16,67% (15.000 kg dari 90.000 kg).

Berdasarkan analisis penulis berpendapat metode penghitungan kerugian negara secara Total Loss dalam putusan ini tepat secara yuridis. Hal ini karena pengadaan bibit bawang putih tersebut gagal total dalam memberikan kemanfaatan untuk petani dan Pemerintah Daerah, sehingga seluruh anggaran yang dikeluarkan senilai Rp 5,610,000,000 menjadi kerugian negara mutlak. Konstruksi penyertaan (deelneming) juga terbukti dengan adanya kerja sama erat antara Terdakwa Franky Pasla dan pihak swasta dalam menikmati aliran dana tersebut.

B. Saran

1. Bagi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

Pejabat publik sebagai unsur pemerintah yang diberi amanat rakyat untuk bekerja demi kepentingan rakyat harus memahami diskresi dan kewenangan jabatan tidak boleh disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan melanggar prosedur hukum dengan alasan percepatan penyerapan anggaran. Kasus ini menjadi preseden bahwa alasan administrasi seperti tenggat waktu KPPN tidak dapat menghapus pertanggungjawaban pidana apabila ditemukan niat jahat memalsukan dokumen.

2. Bagi Aparat Pengawas Intern Pemerintah

Diperlukan penguatan pada areal pengawasan sebagai early warning system khususnya pada tahapan perencanaan anggaran belanja dan tahap pencairan akhir tahun. Kasus ini menunjukkan lemahnya filter birokrasi Indonesia sehingga perintah lisan dan secarik kertas dapat lolos menjadi DIPA, dan pencairan anggaran 100% dapat terjadi meski barang belum lengkap. Pemeriksaan faktual di lapangan harus menjadi syarat mutlak sebelum penerbitan SP2D. Termasuk juga menjadi pengingat bagi Bupati sebagai kepala pemerintahan di wilayah untuk tegas mendorong terjadinya zona integritas dalam administrasi pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barhamudin, B. (2019). Penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintahan dan ruang lingkupnya menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Solusi*, 17(2). <https://doi.org/10.36546/solusi.v17i2.171>
- Darmawan, D., & Pattiasina, L. (2023). Konstruksi/karakter hukum penyalahgunaan wewenang dan menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi. *MATAKAO Corruption Law Review*, 1(1). <https://doi.org/10.47268/mataka.o.v1i1.9050>
- Rahman, I. (2022). Dampak dan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan. Jakarta: Penerbit Maju.
- Ridwan HR. (2014). Hukum administrasi negara. Jakarta: Rajawali Pers.
- Peraturan Perundang-Undangan:**
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun
1999 tentang Pemberantasan
Tindak Pidana Korupsi
sebagaimana telah diubah
dengan Undang-Undang Nomor
20 Tahun 2001.

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

Putusan Pengadilan:

Pengadilan Negeri Manado. (2024).
Putusan Nomor
24/Pid.Sus-TPK/2024/PN Mnd.