

Penyalahgunaan Wewenang dalam Kebijakan Pemerintah sebagai Potensi Tindak Pidana Korupsi: Analisis *Sosio-Legal*

Jamaluddin^{1*}, Rahmat Eko Prabowo²

¹ Universitas Handayani Makassar, Indonesia

² Universitas Wira Bhakti, Indonesia

 jamaluddin.shmh@gmail.com^{1*}

Abstrak

Penelitian ini menganalisis penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah sebagai potensi tindak pidana korupsi dalam sistem hukum pidana Indonesia. Latar belakang kajian ini didasarkan pada semakin luasnya ruang diskresi pejabat. Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal yang menggabungkan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan kajian empiris terhadap praktik penegakan hukum. Data empiris diperoleh melalui studi dokumen, putusan pengadilan serta fenomena penanganan perkara korupsi yang berkaitan dengan kebijakan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang tidak semata-mata disebabkan oleh kelemahan atau ketidakjelasan norma hukum, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor politik, kepentingan ekonomi, budaya birokrasi, lemahnya pengawasan, relasi kekuasaan, serta konflik kepentingan. Penggunaan diskresi pada dasarnya merupakan bagian yang sah dari penyelenggaraan pemerintahan sepanjang dilakukan dalam batas kewenangan, berdasarkan tujuan yang dibenarkan, berorientasi pada kepentingan umum, dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun, ketika diskresi digunakan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok, melampaui kewenangan, atau disertai niat dan tindakan koruptif, maka perbuatan tersebut dapat bergeser dari ranah administratif ke ranah pidana. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara hukum administrasi dan hukum pidana serta parameter yang lebih jelas dalam membedakan kesalahan administratif, *policy error*, penyalahgunaan wewenang, dan tindak pidana korupsi. Penegakan hukum juga perlu dilakukan secara proporsional dengan mengedepankan kepastian hukum, keadilan, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap diskresi yang sah agar pemberantasan korupsi tidak berkembang menjadi kriminalisasi terhadap kebijakan pemerintahan yang dibuat dengan itikad baik.

Kata kunci: Penyalahgunaan Wewenang; Tindak Pidana Korupsi; Diskresi Pemerintah; Pendekatan *Sosio-legal*; Penegakan Hukum

ARTICLE INFO

Received

5 July 2026

Revised

20 July 2026

Accepted

26 August 2026

Diterbitkan oleh
ISSN

Website

Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY SA

Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al-Furqan Makassar
2622-5212

<https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/>

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu permasalahan fundamental dalam sistem hukum dan pemerintahan di Indonesia. Korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara, tetapi juga berdampak terhadap menurunnya kepercayaan publik terhadap institusi negara. Dalam perspektif hukum pidana modern, korupsi dikategorikan sebagai *extraordinary crime* sehingga membutuhkan pendekatan khusus, baik dari aspek regulasi maupun penegakan hukum (Defretes & Kleden, 2022; Ghiffary et al., 2026). Kompleksitas tindak pidana korupsi tidak semata-mata berkaitan dengan bentuk perbuatannya, tetapi juga dengan ruang kebijakan pemerintahan yang memungkinkan terjadinya penyimpangan melalui penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik (Rahardjo, 2009).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan modern, kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari penggunaan diskresi. Diskresi diperlukan untuk memberikan fleksibilitas kepada pejabat publik dalam mengambil keputusan, khususnya ketika terdapat kondisi tertentu yang belum diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya, diskresi merupakan instrumen yang sah sepanjang digunakan untuk kepentingan umum dan dilaksanakan berdasarkan prinsip *good governance* (Hadjon & Djatmayati, 2002; Djufri, 2026). Namun, ruang diskresi yang luas dapat menjadi titik rawan penyalahgunaan wewenang apabila tidak disertai mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang memadai (Islam et al., 2026). Fenomena tersebut terlihat terutama dalam kebijakan strategis pemerintah, seperti pengadaan barang dan jasa, pengelolaan anggaran, serta pelaksanaan proyek pembangunan. Kompleksitas prosedur, besarnya nilai anggaran, dan banyaknya aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dapat menciptakan peluang terjadinya penyimpangan yang sulit dideteksi secara konvensional (OECD, 2016; Bank, 2020). Dengan demikian, kebijakan publik dapat menjadi salah satu ruang potensial terjadinya tindak pidana korupsi apabila penggunaan kewenangan tidak diimbangi dengan sistem pengawasan dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Meskipun diskresi merupakan bagian yang sah dalam penyelenggaraan pemerintahan, praktiknya menunjukkan adanya persoalan dalam membedakan antara keputusan yang merupakan kesalahan kebijakan (*policy error*) dan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Dalam sejumlah kasus, keputusan administratif yang keliru dapat ditafsirkan sebagai tindak pidana korupsi, sementara pada sisi lain penyimpangan yang memiliki karakter serupa justru tidak tersentuh oleh hukum karena memperoleh legitimasi melalui kebijakan pemerintah (Azhari & Buchori, 2026). Kondisi tersebut menciptakan area abu-abu dalam penegakan hukum dan berimplikasi pada ketidakpastian hukum serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (Muawiya, 2026).

Permasalahan semakin kompleks karena aparat penegak hukum masih menunjukkan perbedaan tafsir dalam menentukan apakah suatu tindakan merupakan diskresi yang sah atau telah memenuhi unsur tindak pidana korupsi (Marbun, 2011). Dalam beberapa perkara, kebijakan yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi tanpa mempertimbangkan aspek niat jahat (*mens rea*), sedangkan penyimpangan yang serupa dalam perkara lain tidak selalu diproses secara pidana (Harefa & Siswanto, 2026). Pada saat yang sama, terdapat kecenderungan penggunaan instrumen hukum pidana secara berlebihan terhadap kesalahan kebijakan. Pendekatan yang terlalu represif dapat mendorong terjadinya *over-criminalization*, yaitu ketika kesalahan administratif atau kegagalan kebijakan diperlakukan sebagai tindak pidana meskipun tidak selalu disertai niat jahat untuk melakukan korupsi (Kholik et al., 2026). Kondisi ini berpotensi menimbulkan *over-deterrence*, yakni munculnya kekhawatiran pejabat publik untuk mengambil keputusan strategis dan inovatif karena adanya risiko kriminalisasi (Shleifer & Vishny, 1993). Padahal, dalam perspektif hukum pidana modern, hukum pidana seharusnya ditempatkan sebagai *ultimum remedium*, bukan sebagai instrumen utama untuk menyelesaikan setiap kesalahan kebijakan (Iswandy, 2024).

Berdasarkan fenomena tersebut, masalah utama penelitian terletak pada ketidakjelasan batas normatif dan praktis antara diskresi yang sah, kesalahan kebijakan, dan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pada tindak pidana korupsi. Ketidakjelasan tersebut tidak hanya menimbulkan persoalan dalam menentukan pertanggungjawaban pejabat publik, tetapi juga menciptakan ketidakpastian dalam proses penegakan hukum. Masalah tersebut semakin kompleks karena penyalahgunaan wewenang tidak hanya dipengaruhi oleh faktor normatif. Lemahnya pengawasan, keterbatasan pembuktian, tekanan politik, kepentingan ekonomi, budaya birokrasi, serta

relasi kekuasaan turut memengaruhi proses pengambilan dan pengawasan kebijakan pemerintah (Rose-Ackerman & Palifka, 1999). Dengan demikian, persoalan penyalahgunaan wewenang tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan pelanggaran terhadap norma hukum, tetapi juga sebagai persoalan sosial, politik, ekonomi, dan kelembagaan.

Dalam konteks tersebut, terdapat dua persoalan yang perlu dianalisis secara simultan. Pertama, bagaimana batas antara diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang ditentukan dalam kebijakan pemerintah. Kedua, bagaimana praktik penegakan hukum membedakan kesalahan kebijakan dengan tindak pidana korupsi. Persoalan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum sebagaimana dirumuskan dalam norma (*law in books*) dengan hukum sebagaimana diterapkan dalam praktik (*law in action*) (Cotterrell, 2017).

Kajian mengenai tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan wewenang telah banyak dilakukan, tetapi sebagian besar penelitian masih menitikberatkan perhatian pada aspek normatif, interpretasi peraturan perundang-undangan, atau analisis putusan pengadilan. Sementara itu, kajian yang secara simultan menghubungkan norma hukum dengan realitas sosial dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam menganalisis kebijakan pemerintah sebagai ruang potensial terjadinya tindak pidana korupsi, masih relatif terbatas (Agung et al., 2025). Keterbatasan tersebut menunjukkan bahwa persoalan penyalahgunaan wewenang tidak cukup dijelaskan hanya melalui pendekatan hukum normatif. Hukum dalam praktik dipengaruhi oleh faktor sosial, politik, ekonomi, budaya birokrasi, serta relasi kekuasaan yang menentukan bagaimana suatu norma ditafsirkan dan diterapkan (Cotterrell, 2017). Dalam konteks korupsi, pendekatan yang hanya berorientasi pada norma berisiko mengabaikan faktor struktural yang menyebabkan terjadinya penyimpangan maupun faktor yang memengaruhi konsistensi penegakan hukum (Rose-Ackerman & Palifka, 1999). Oleh karena itu, terdapat *research gap* berupa belum optimalnya integrasi antara analisis normatif mengenai diskresi dan penyalahgunaan wewenang dengan analisis empiris mengenai praktik penegakan hukum, faktor sosial-politik, serta dinamika kelembagaan dalam perkara korupsi berbasis kebijakan. Penelitian ini diarahkan untuk mengisi kesenjangan tersebut melalui perspektif sosio-legal yang menempatkan hukum sebagai norma sekaligus sebagai praktik sosial.

Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan pendekatan sosio-legal untuk membangun analisis yang mengintegrasikan diskresi pemerintah, penyalahgunaan wewenang, kesalahan kebijakan, dan tindak pidana korupsi dalam satu kerangka analisis. Berbeda dari kajian yang terutama berfokus pada aspek normatif atau putusan pengadilan, penelitian ini tidak hanya mempertanyakan apakah suatu tindakan memenuhi unsur hukum pidana, tetapi juga menganalisis bagaimana norma tersebut diterapkan dalam praktik dan faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, serta kelembagaan yang memengaruhi penerapannya. Pendekatan sosio-legal memungkinkan hukum dipahami tidak hanya sebagai seperangkat aturan tertulis (*law in books*), tetapi juga sebagai praktik sosial (*law in action*) yang dipengaruhi oleh konteks sosial, politik, dan ekonomi (Cotterrell, 2017). Dalam konteks penelitian ini, kerangka tersebut digunakan untuk menjelaskan mengapa suatu tindakan kebijakan dapat dipandang sebagai diskresi yang sah dalam satu konteks, tetapi dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang atau tindak pidana korupsi dalam konteks lainnya.

Kebaruan lainnya adalah penekanan pada proporsionalitas penegakan hukum melalui prinsip *ultimum remedium*. Penelitian ini tidak hanya melihat penyalahgunaan wewenang dari perspektif pemberantasan korupsi, tetapi juga mempertimbangkan kebutuhan untuk mencegah kriminalisasi terhadap kebijakan yang pada hakikatnya merupakan kesalahan administratif atau *policy failure*. Dengan demikian, penelitian ini berupaya membangun pemahaman yang lebih proporsional mengenai kapan kesalahan kebijakan harus diselesaikan melalui mekanisme administratif dan kapan penyalahgunaan

wewenang telah mencapai tingkat yang dapat dipertanggungjawabkan melalui hukum pidana.

Penelitian ini memiliki urgensi teoritis dan praktis. Secara teoritis, penelitian diperlukan untuk memperkuat kajian sosio-legal mengenai tindak pidana korupsi dengan menjelaskan hubungan antara norma hukum, praktik penegakan hukum, serta faktor sosial dan kelembagaan yang memengaruhi penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah. Pendekatan ini penting karena korupsi merupakan fenomena yang tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran hukum, tetapi juga berhubungan dengan struktur kekuasaan, budaya birokrasi, dan relasi ekonomi (Rose-Ackerman & Palifka, 1999). Secara praktis, penelitian ini penting untuk memberikan dasar bagi penegak hukum dan penyelenggara pemerintahan dalam membedakan secara lebih proporsional antara diskresi yang sah, kesalahan administratif, *policy error*, dan penyalahgunaan wewenang yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Kejelasan tersebut diperlukan untuk mencegah dua risiko sekaligus, yaitu *under-enforcement*, ketika penyalahgunaan wewenang yang sesungguhnya bersifat koruptif tidak tersentuh hukum, dan *over-criminalization*, ketika kesalahan kebijakan dikriminalisasi tanpa dasar yang proporsional.

Urgensi tersebut semakin kuat karena lemahnya pengawasan, tekanan politik, budaya birokrasi yang permisif terhadap kolusi dan nepotisme, serta relasi kekuasaan dapat menjadi faktor yang memperbesar peluang penyalahgunaan wewenang. Pada sisi lain, penggunaan hukum pidana secara berlebihan dapat menimbulkan *over-deterrence* dan menghambat keberanian pejabat publik dalam mengambil keputusan strategis bagi kepentingan pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian mengenai penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah sebagai potensi tindak pidana korupsi melalui pendekatan sosio-legal menjadi penting untuk menghasilkan pemahaman dan rekomendasi yang lebih adil, konsisten, dan proporsional. Penegakan hukum perlu diarahkan pada harmonisasi regulasi, kejelasan pedoman dalam membedakan diskresi dan penyalahgunaan wewenang, penguatan mekanisme pengawasan, serta penerapan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. Pendekatan tersebut diharapkan dapat memperkuat kepastian dan keadilan hukum sekaligus menjaga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pemberantasan korupsi.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan *socio-legal* yang mengintegrasikan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan kajian empiris terhadap praktik penegakan hukum. Pendekatan ini dipilih karena mampu menjembatani kesenjangan antara hukum sebagai norma (*law in books*) dan hukum sebagai praktik (*law in action*), sehingga memberikan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap dinamika penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah sebagai potensi tindak pidana korupsi (Banakar & Travers, 2005; Cotterrell, 2017). Data dalam penelitian ini diperoleh dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan tindak pidana korupsi, buku, jurnal ilmiah, dan dokumen terkait penyalahgunaan wewenang dan kebijakan pemerintah. Analisis dalam penelitian ini menggunakan hukum yuridis empiris (*socio-legal*) yang bersifat deskriptif-analitis. Analisis tersebut bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis mengenai fenomena penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah, sedangkan analisis dilakukan untuk mengkaji hubungan antara norma hukum dan praktik penegakan hukum dalam perkara tindak pidana korupsi. Analisis tersebut melalui beberapa tahapan dimulai dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis difokuskan pada batas antara diskresi yang sah, *policy error*, dan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pidana serta faktor sosial, politik, dan kelembagaan yang memengaruhi penegakan hukum. Keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber dan metode dengan membandingkan hasil wawancara, dokumen, putusan pengadilan, dan literatur. Dengan metode tersebut,

penelitian diarahkan untuk menghasilkan pemahaman yang komprehensif mengenai kesenjangan antara norma hukum dan praktik penegakan hukum dalam perkara penyalahgunaan wewenang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Praktik Diskresi dan Potensi Penyalahgunaan Wewenang dalam Kebijakan Pemerintah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa diskresi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan, terutama ketika pejabat publik menghadapi kondisi yang belum diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan (HADIN, 2016). Dalam praktiknya, diskresi digunakan untuk mempercepat pelayanan publik, menyelesaikan persoalan administratif, dan memastikan program pemerintah tetap berjalan. Dengan demikian, diskresi pada dasarnya bukan merupakan tindakan yang bertentangan dengan hukum, melainkan instrumen administratif yang diperlukan dalam pemerintahan modern sepanjang digunakan untuk kepentingan umum dan sesuai dengan prinsip *good governance* (Hadjon & Djatmayati, 2002). Namun, penelitian ini menemukan bahwa ruang diskresi memiliki karakter yang ambivalen. Di satu sisi, diskresi memberikan fleksibilitas bagi pejabat publik dalam merespons kebutuhan pemerintahan; di sisi lain, kewenangan tersebut dapat menjadi ruang terjadinya penyalahgunaan apabila tidak disertai pengawasan dan pertanggungjawaban yang memadai. Aminuddin (2022) menegaskan bahwa semakin luas ruang diskresi tanpa kontrol yang efektif, semakin besar pula peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Kondisi tersebut terlihat pada kebijakan pengadaan barang dan jasa. Percepatan proses pengadaan melalui mekanisme tertentu dapat dibenarkan atas dasar kebutuhan mendesak, tetapi dalam implementasinya dapat membuka peluang kolusi, manipulasi prosedur, dan *mark-up* anggaran. Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada keberadaan diskresi, melainkan pada tujuan, prosedur, batas penggunaan, dan mekanisme pengawasannya. Oleh karena itu, diskresi harus ditempatkan dalam kerangka kewenangan yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan (OECD, 2016).

Dalam perspektif *sosio-legal*, praktik tersebut menunjukkan bahwa keberadaan norma hukum belum secara otomatis menjamin perilaku yang sesuai dengan norma. Penggunaan diskresi dipengaruhi pula oleh tekanan politik, kepentingan ekonomi, budaya birokrasi, dan relasi kekuasaan (Rahardjo, 2009). Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang perlu dipahami bukan hanya sebagai persoalan legalitas tindakan, tetapi sebagai fenomena yang terbentuk melalui interaksi antara aturan hukum dan lingkungan sosial kelembagaan tempat kebijakan tersebut dibuat.

Kesenjangan antara Norma Hukum dan Praktik Penegakan Hukum

Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu persoalan utama dalam penanganan penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah adalah adanya kesenjangan antara norma hukum yang telah mengatur batas-batas kewenangan dengan praktik penegakan hukum di lapangan. Secara normatif, sistem hukum Indonesia telah menyediakan kerangka hukum yang mengatur kewenangan pejabat publik, diskresi, penyalahgunaan wewenang, serta tindak pidana korupsi. Namun, keberadaan norma tersebut belum sepenuhnya menghasilkan penerapan hukum yang seragam dan konsisten dalam setiap perkara. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan penegakan hukum tidak semata-mata terletak pada ketersediaan aturan, tetapi juga pada bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan diterapkan oleh aparat penegak hukum (Marbun, 2011).

Kesenjangan tersebut terutama terlihat dalam menentukan batas antara tindakan administratif dan tindakan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pejabat publik memiliki ruang untuk mengambil keputusan berdasarkan diskresi ketika menghadapi situasi tertentu yang belum diatur secara rinci oleh peraturan. Diskresi tersebut pada dasarnya merupakan bagian dari

kewenangan pemerintahan dan dapat digunakan untuk menjamin efektivitas pelayanan publik (Hadjon & Djatmayati, 2002). Persoalan muncul ketika keputusan yang dihasilkan melalui diskresi kemudian menimbulkan kerugian negara atau tidak mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam kondisi demikian, diperlukan penilaian yang cermat untuk menentukan apakah kerugian tersebut merupakan konsekuensi dari kesalahan kebijakan atau merupakan akibat penyalahgunaan kewenangan.

Hasil kajian menunjukkan bahwa perbedaan penafsiran masih terjadi dalam praktik. Dalam beberapa kasus, suatu kebijakan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dapat langsung diarahkan ke ranah pidana, sementara dalam kasus lain tindakan yang memiliki karakter serupa dapat dipandang sebagai persoalan administratif. Penelitian Simbolon et al (2026) menjelaskan bahwa batas antara diskresi dan penyalahgunaan wewenang masih menjadi persoalan dalam perspektif hukum pidana. Sementara itu, Herlina (2024) menegaskan bahwa ketidakkonsistenan dalam memahami penyalahgunaan wewenang dapat menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kerugian keuangan negara tidak dengan sendirinya menjelaskan karakter pidana suatu kebijakan. Kerugian dapat muncul karena berbagai faktor, termasuk kesalahan dalam perencanaan, kelemahan administratif, kegagalan pelaksanaan program, maupun kondisi tertentu yang berada di luar kendali pengambil kebijakan. Oleh karena itu, penentuan adanya tindak pidana memerlukan analisis terhadap proses pengambilan keputusan, tujuan penggunaan kewenangan, prosedur yang ditempuh, serta konteks yang melatarbelakangi lahirnya suatu kebijakan.

Persoalan menjadi semakin penting ketika aspek *mens rea* tidak memperoleh perhatian yang memadai dalam menilai tindakan pejabat publik. Tindakan yang secara administratif menghasilkan kerugian belum tentu memiliki tujuan untuk memperoleh keuntungan secara melawan hukum. Sebaliknya, suatu kebijakan yang secara formal memiliki bentuk administratif dapat menjadi sarana penyalahgunaan apabila kewenangan tersebut sejak awal digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Dengan demikian, penegakan hukum membutuhkan kemampuan untuk melihat bukan hanya akibat dari suatu keputusan, tetapi juga proses, tujuan, dan konteks penggunaan kewenangan tersebut. Dalam konteks ini, pendekatan sosio-legal memberikan perspektif yang lebih komprehensif. Hukum tidak hanya dipahami sebagai aturan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga sebagai praktik yang berlangsung dalam institusi dan masyarakat. Banakar & Travers (2005) menjelaskan bahwa kajian sosio-legal memungkinkan hukum dianalisis melalui hubungan antara norma dan realitas sosial. Sejalan dengan itu, Cotterrell (2017) menempatkan hukum sebagai bagian dari kehidupan sosial yang penerapannya dipengaruhi oleh berbagai kondisi di luar teks hukum.

Jika dikaitkan dengan penyalahgunaan wewenang, pendekatan tersebut menunjukkan bahwa perbedaan penanganan perkara tidak dapat dilepaskan dari kondisi institusional tempat hukum diterapkan. Aparat penegak hukum tidak bekerja dalam ruang yang sepenuhnya netral, tetapi berhadapan dengan kompleksitas kebijakan pemerintah, hubungan kelembagaan, tekanan politik, kepentingan ekonomi, dan budaya birokrasi. Faktor-faktor tersebut dapat memengaruhi bagaimana suatu tindakan ditafsirkan dan dikategorikan dalam proses penegakan hukum (Rahardjo, 2009).

Kesenjangan *law in books* dan *law in action* juga terlihat dari adanya disparitas dalam penerapan unsur penyalahgunaan wewenang. Secara normatif, penyalahgunaan wewenang berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut. Akan tetapi, dalam praktik, menentukan kapan penyimpangan tersebut telah mencapai tingkat yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana bukanlah persoalan sederhana. Perbedaan interpretasi dapat muncul karena karakter setiap kebijakan, kompleksitas proses pengambilan keputusan, serta perbedaan dalam menilai bukti dan konteks tindakan. Kondisi tersebut memiliki dua konsekuensi yang berlawanan, diantaranya:

1. Ketidaktegasan dalam menilai penyalahgunaan wewenang dapat memberikan ruang bagi pejabat publik untuk berlindung di balik legitimasi kebijakan. Apabila setiap tindakan dianggap sebagai bagian dari diskresi hanya karena dilakukan dalam kapasitas jabatan, maka terdapat risiko bahwa penyalahgunaan kewenangan yang sebenarnya bersifat koruptif tidak dapat dijangkau secara efektif. Hal ini sejalan dengan pandangan Rose-Ackerman & Palifka (1999) bahwa korupsi berkaitan erat dengan struktur kekuasaan dan kelembagaan.
2. Penafsiran yang terlalu luas terhadap penyalahgunaan wewenang dapat menyebabkan kriminalisasi terhadap kesalahan kebijakan. Pejabat publik dapat menghadapi risiko hukum pidana hanya karena keputusan yang diambil ternyata tidak menghasilkan tujuan yang diharapkan atau menimbulkan kerugian negara. Kondisi demikian dapat menciptakan efek *over-deterrence*, yaitu munculnya ketakutan untuk mengambil keputusan strategis karena adanya kemungkinan kriminalisasi (Shleifer & Vishny, 1993).

Berdasarkan kondisi tersebut, penulis berkesimpulan bahwa kesenjangan antara norma dan praktik tidak hanya menghasilkan persoalan kepastian hukum, tetapi juga memengaruhi kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan membutuhkan pejabat yang memiliki ruang untuk mengambil keputusan secara cepat dan adaptif, tetapi ruang tersebut harus tetap berada dalam koridor hukum. Sebaliknya, pemberantasan korupsi membutuhkan penegakan hukum yang tegas, tetapi ketegasan tersebut tidak boleh menghilangkan prinsip proporsionalitas dalam membedakan kesalahan kebijakan dengan perbuatan pidana.

Dalam perspektif hukum pidana, prinsip *ultimum remedium* menjadi relevan untuk menjembatani dua kepentingan tersebut. Hukum pidana seharusnya digunakan sebagai sarana terakhir ketika mekanisme hukum administratif atau mekanisme lainnya tidak memadai (Safitri et al., 2025). Penerapan prinsip ini bukan berarti mengurangi keseriusan pemberantasan korupsi, tetapi memastikan bahwa penggunaan instrumen pidana dilakukan terhadap tindakan yang memang memiliki karakter pidana dan bukan semata-mata karena suatu kebijakan mengalami kegagalan. Oleh karena itu, hasil penelitian mengindikasikan perlunya parameter yang lebih jelas dan konsisten dalam membedakan diskresi, *policy error*, kesalahan administratif, dan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pidana. Parameter tersebut penting agar aparat penegak hukum memiliki dasar yang relatif seragam dalam melakukan penilaian, sementara pejabat publik memperoleh kepastian mengenai batas kewenangan yang dapat digunakan dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Lebih lanjut, harmonisasi antara mekanisme administratif dan mekanisme pidana menjadi penting dalam menciptakan penegakan hukum yang proporsional. Kesalahan administratif semestinya terlebih dahulu memperoleh ruang penyelesaian melalui mekanisme administratif apabila tidak ditemukan indikasi penyalahgunaan kewenangan yang bersifat pidana. Sebaliknya, ketika ditemukan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan secara sengaja untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok dan memenuhi unsur tindak pidana korupsi, mekanisme pidana harus tetap dijalankan secara tegas.

Kesenjangan antara *law in books* dan *law in action* dalam penyalahgunaan wewenang menunjukkan bahwa reformasi penegakan hukum tidak cukup hanya dilakukan melalui pembentukan atau perubahan regulasi. Reformasi juga harus diarahkan pada peningkatan konsistensi interpretasi, penguatan kapasitas aparat penegak hukum, pengawasan terhadap penggunaan diskresi, dan pembangunan budaya hukum yang mendukung integritas pemerintahan (Rahardjo, 2009). Pendekatan sosio-legal menjadi penting karena mampu menjelaskan bahwa efektivitas hukum merupakan hasil interaksi antara norma, institusi, dan kondisi sosial yang melingkupinya (Banakar & Travers, 2005; Cotterrell, 2017). Dengan demikian, persoalan penyalahgunaan wewenang bukan semata-

mata terletak pada kekurangan norma, tetapi pada ketidakkonsistenan penerapan dan interpretasi norma dalam praktik. Kesenjangan tersebut menjadi salah satu penyebab munculnya ketidakpastian hukum sekaligus membuka dua kemungkinan ekstrem, yaitu tidak efektifnya pemberantasan penyalahgunaan wewenang (*under-enforcement*) atau terjadinya kriminalisasi kebijakan (*over-criminalization*). Karena itu, penegakan hukum yang proporsional perlu dibangun melalui kejelasan batas kewenangan, konsistensi interpretasi, penguatan pengawasan, dan penerapan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

Kecenderungan *Over-Criminalization* dalam Kebijakan Publik

Salah satu temuan penting dalam penelitian ini adalah adanya kecenderungan *over-criminalization* terhadap kebijakan publik yang tidak selalu mengandung unsur korupsi. Dalam praktik penegakan hukum, terdapat kecenderungan untuk menggunakan instrumen pidana sebagai respons utama terhadap setiap kesalahan kebijakan, tanpa terlebih dahulu mempertimbangkan mekanisme administratif atau perdata. Fenomena ini dapat dilihat dari meningkatnya jumlah perkara korupsi yang melibatkan pejabat publik dalam pengambilan kebijakan strategis, khususnya di sektor pengadaan, pengelolaan anggaran, dan proyek pembangunan. Dalam beberapa kasus, pejabat publik diproses secara pidana meskipun tindakan yang dilakukan lebih tepat dikategorikan sebagai kesalahan administratif atau kegagalan kebijakan (*policy failure*) (Nurreyhan et al., 2024). Dalam perspektif hukum pidana, kondisi ini bertentangan dengan prinsip *ultimum remedium*, yang menempatkan hukum pidana sebagai upaya terakhir dalam penyelesaian suatu permasalahan hukum (Safitri et al., 2025). Penggunaan hukum pidana secara berlebihan tidak hanya berpotensi menciptakan ketidakadilan, tetapi juga menimbulkan efek *over-deterrence* yang menghambat inovasi dan keberanian pejabat publik dalam mengambil kebijakan strategis.

Kecenderungan tersebut tidak dapat dilepaskan dari pergeseran paradigma penegakan hukum yang cenderung menyamakan kerugian keuangan negara dengan niat jahat pejabat publik. Padahal, dalam banyak kasus, keputusan yang menimbulkan kerugian merupakan konsekuensi dari risiko kebijakan yang diambil dengan itikad baik dan berdasarkan pertimbangan yang wajar pada saat keputusan tersebut dibuat. Ketidadaan parameter yang secara tegas membedakan risiko kebijakan yang wajar (*policy judgment*) dengan penyalahgunaan wewenang yang koruptif menyebabkan setiap kegagalan kebijakan berpotensi ditarik ke ranah pidana. Prinsip *business judgment rule*, yang mulai diakomodasi dalam pengaturan tata kelola badan usaha milik negara, merupakan salah satu instrumen yang dapat diadaptasi untuk melindungi pejabat publik dari kriminalisasi keputusan yang diambil secara profesional, hati-hati, dan tanpa kepentingan pribadi (Harefa & Siswanto, 2026).

Kecenderungan *over-criminalization* juga didorong oleh faktor non-normatif, antara lain tekanan publik terhadap pemberantasan korupsi, orientasi keberhasilan penegakan hukum yang kerap diukur dari jumlah perkara yang berhasil diproses, serta minimnya pedoman baku bagi penyidik dan penuntut umum dalam menilai unsur *mens rea* secara konsisten. Kondisi ini mendorong aparat penegak hukum untuk memilih pendekatan yang lebih aman secara institusional, yaitu memproses kebijakan yang menimbulkan kerugian negara melalui jalur pidana, tanpa terlebih dahulu menguji apakah persoalan tersebut dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif atau ganti rugi perdata (Waluyo, 2020). Konsekuensi lanjutan dari kecenderungan tersebut adalah munculnya perilaku birokrasi yang defensif (*defensive bureaucracy*). Pejabat publik cenderung menghindari pengambilan keputusan yang berisiko, menunda realisasi anggaran, atau memilih opsi kebijakan yang paling minim risiko hukum meskipun kurang optimal bagi kepentingan publik. Fenomena ini sejalan dengan pandangan Shleifer & Vishny (1993) bahwa ancaman pidana yang berlebihan dapat mendistorsi insentif pejabat publik dalam pengambilan keputusan ekonomi dan pemerintahan, sehingga alih-alih memperkuat akuntabilitas, penegakan

hukum yang represif justru dapat menurunkan kualitas dan kecepatan penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk mengatasi kecenderungan tersebut, diperlukan penguatan mekanisme pidana sebagai penyaring sebelum suatu perkara diproses melalui jalur pidana. Mekanisme pengawasan internal, audit, dan penyelesaian administratif perlu difungsikan sebagai lini pertama dalam merespons kesalahan kebijakan (OECD, 2016), sementara instrumen pidana baru digunakan apabila ditemukan indikasi kuat adanya niat jahat dan kerugian negara yang nyata. Penegasan parameter *mens rea*, penguatan prinsip *ultimum remedium* (Iswandy, 2024), serta penetapan ambang batas kerugian yang proporsional sebagaimana direkomendasikan dalam konteks penegakan hukum administratif lain (Safitri et al., 2025) merupakan langkah yang diperlukan agar hukum pidana tidak menjadi instrumen pertama, melainkan benar-benar menjadi upaya terakhir dalam merespons kegagalan kebijakan pemerintah.

Faktor Non-Yuridis dalam Penyalahgunaan Wewenang

Pendekatan *socio-legal* dalam penelitian ini menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah tidak dapat dijelaskan semata-mata melalui keberadaan atau kelemahan norma hukum. Meskipun regulasi telah memberikan batasan mengenai kewenangan pejabat publik, diskresi, prosedur pengambilan keputusan, serta larangan penyalahgunaan wewenang, realitas penyelenggaraan pemerintahan memperlihatkan bahwa perilaku pejabat publik juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan sosial, politik, ekonomi, budaya organisasi, serta struktur kelembagaan tempat kewenangan tersebut dijalankan. Dengan kata lain, keberadaan aturan hukum tidak secara otomatis menjamin bahwa setiap kewenangan akan digunakan sesuai dengan tujuan pemberiannya (Rialdo et al., 2026). Hukum bekerja dalam suatu ruang sosial tertentu yang di dalamnya terdapat kepentingan, relasi kekuasaan, tekanan politik, kepentingan ekonomi, budaya birokrasi, dan berbagai bentuk interaksi kelembagaan. Faktor-faktor non-yuridis dalam penyalahgunaan wewenang tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Tekanan Politik dalam Pengambilan Kebijakan Pemerintah

Salah satu faktor non-yuridis yang memiliki pengaruh signifikan terhadap potensi penyalahgunaan wewenang adalah tekanan politik. Kebijakan pemerintah pada dasarnya tidak berada dalam ruang yang sepenuhnya bebas dari kepentingan politik. Pejabat publik bekerja dalam lingkungan pemerintahan yang memiliki hubungan dengan lembaga politik, kelompok kepentingan, aktor ekonomi, serta masyarakat. Dalam situasi tertentu, pengambilan keputusan dapat dipengaruhi oleh tuntutan politik untuk menghasilkan kebijakan yang memberikan manfaat atau keuntungan bagi kelompok tertentu. Tekanan politik menjadi semakin problematik ketika kepentingan politik mulai memengaruhi penggunaan kewenangan administratif. Pejabat publik dapat berada dalam posisi yang sulit ketika harus memilih antara keputusan yang sesuai dengan kepentingan umum dan keputusan yang dapat memenuhi tekanan atau tuntutan politik tertentu (Armaijn et al., 2024). Dalam keadaan demikian, diskresi yang pada awalnya diberikan untuk memberikan fleksibilitas dalam menjalankan pemerintahan dapat mengalami pergeseran fungsi. Diskresi tidak lagi semata-mata digunakan untuk menyelesaikan persoalan pemerintahan, tetapi berpotensi digunakan untuk mengakomodasi kepentingan aktor tertentu.

Kondisi tersebut terutama berpotensi muncul dalam kebijakan yang memiliki nilai ekonomi dan politik tinggi, seperti pengadaan barang dan jasa, proyek pembangunan, pengelolaan anggaran, pemberian izin, pengelolaan aset negara, serta program pembangunan strategis. Semakin besar nilai ekonomi suatu kebijakan, semakin besar pula kemungkinan munculnya kepentingan dari berbagai aktor untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan (Sarjito, 2024). Dalam konteks seperti ini, penyalahgunaan wewenang tidak selalu dilakukan melalui tindakan yang secara langsung terlihat melanggar hukum, tetapi dapat berlangsung melalui proses pengondisian keputusan, pengarahannya kebijakan, pemilihan pihak tertentu, atau pemberian perlakuan khusus. Tekanan politik

juga dapat memengaruhi independensi pejabat publik dalam menentukan pilihan kebijakan. Pejabat yang seharusnya mempertimbangkan kepentingan publik dapat menghadapi tuntutan untuk mempertimbangkan kepentingan politik tertentu. Apabila mekanisme pengawasan tidak cukup kuat, tekanan tersebut dapat menghasilkan keputusan yang secara formal terlihat sebagai kebijakan pemerintah, tetapi secara substantif memiliki tujuan yang menyimpang dari kepentingan publik.

Dalam perspektif *socio-legal*, kondisi ini memperlihatkan bahwa penyalahgunaan wewenang tidak selalu dapat ditemukan hanya dengan membaca dokumen kebijakan. Penelusuran terhadap proses lahirnya kebijakan menjadi penting untuk mengetahui siapa yang terlibat, kepentingan apa yang berkembang, bagaimana keputusan diambil, serta faktor apa yang memengaruhi pilihan pejabat publik. Dengan demikian, pendekatan *socio-legal* memungkinkan peneliti melihat kebijakan bukan hanya sebagai produk hukum administratif, tetapi sebagai hasil dari interaksi berbagai kepentingan sosial dan politik. Rose-Ackerman & Palifka (1999) menjelaskan bahwa korupsi berkaitan erat dengan struktur kekuasaan dan kelembagaan. Dalam konteks ini, semakin besar konsentrasi kewenangan pada aktor tertentu tanpa disertai mekanisme pengawasan yang efektif, semakin besar pula peluang terjadinya penyimpangan. Oleh sebab itu, pencegahan penyalahgunaan wewenang tidak cukup dilakukan dengan memberikan ancaman pidana, tetapi juga membutuhkan mekanisme yang mampu mengurangi pengaruh kepentingan politik terhadap penggunaan kewenangan administratif.

2. Budaya Birokrasi dan Normalisasi Penyimpangan

Budaya birokrasi memiliki pengaruh penting terhadap bagaimana pejabat dan aparatur pemerintah memahami kewenangan, kepatuhan terhadap aturan, tanggung jawab, serta integritas dalam pengambilan keputusan. Birokrasi yang memiliki budaya organisasi yang kuat terhadap transparansi, akuntabilitas, dan integritas akan cenderung membangun mekanisme internal yang dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan (Sri Yulianty Mozin et al., 2025). Sebaliknya, budaya birokrasi yang permisif terhadap praktik kolusi, nepotisme, konflik kepentingan, dan penggunaan jabatan untuk kepentingan tertentu dapat menciptakan lingkungan yang memungkinkan terjadinya penyimpangan (Husnah et al., 2025). Permasalahan budaya birokrasi menjadi lebih kompleks apabila penyimpangan kecil secara berulang dianggap sebagai sesuatu yang biasa. Pada tahap tertentu, perilaku yang seharusnya dipandang sebagai pelanggaran etika atau prosedur dapat mengalami normalisasi. Ketika suatu praktik telah dianggap sebagai bagian dari kebiasaan organisasi, individu yang sebenarnya memiliki keberatan terhadap praktik tersebut dapat memilih untuk mengikuti pola yang sudah ada karena adanya tekanan kelompok atau keinginan untuk mempertahankan posisi dalam organisasi.

Normalisasi penyimpangan dapat menjadi faktor penting dalam berkembangnya penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan tidak selalu dimulai dari tindakan korupsi yang besar, tetapi dapat berkembang dari pembiaran terhadap pelanggaran prosedur, konflik kepentingan yang tidak dilaporkan, pemberian perlakuan khusus, intervensi terhadap proses administratif, atau penggunaan fasilitas jabatan untuk kepentingan tertentu (Arcaropeboka, 2026). Apabila praktik tersebut terus berlangsung tanpa koreksi, maka batas antara tindakan yang dapat diterima dan tindakan yang menyimpang menjadi semakin kabur. Dalam kondisi seperti ini, aturan hukum tetap tersedia, tetapi efektivitasnya menjadi terbatas karena terdapat jarak antara aturan formal dan perilaku organisasi. Kondisi tersebut merupakan salah satu bentuk nyata dari kesenjangan antara *law in books* dan *law in action*. Secara formal, birokrasi mungkin memiliki standar operasional prosedur, kode etik, sistem pengawasan, dan berbagai ketentuan administratif. Namun, dalam praktiknya, penerapan aturan dapat dipengaruhi oleh hubungan personal, senioritas, kepentingan organisasi, ataupun budaya kepatuhan yang bersifat formalistik.

Budaya birokrasi yang permisif juga dapat menyebabkan munculnya rasionalisasi terhadap penyimpangan. Pejabat atau aparatur dapat menganggap bahwa tindakan

tertentu dilakukan demi mempercepat pelayanan, memenuhi target organisasi, membantu pihak tertentu, atau menyelesaikan persoalan yang dianggap mendesak. Pada awalnya tindakan tersebut dapat dipersepsikan sebagai bentuk fleksibilitas administratif. Akan tetapi, apabila tindakan tersebut dilakukan dengan mengabaikan batas kewenangan atau memberikan keuntungan kepada pihak tertentu, maka fleksibilitas tersebut dapat berubah menjadi penyalahgunaan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi dalam konteks pencegahan korupsi tidak cukup dilakukan melalui perubahan struktur organisasi dan regulasi. Reformasi harus menyentuh budaya organisasi. Integritas harus menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan, bukan sekadar menjadi slogan administratif. Pejabat publik perlu memahami bahwa penggunaan diskresi selalu memiliki konsekuensi pertanggungjawaban dan harus dapat dijelaskan berdasarkan tujuan pemerintahan serta kepentingan umum.

3. Keterbatasan Sistem Pengawasan

Pengawasan merupakan instrumen penting untuk memastikan bahwa kewenangan digunakan sesuai dengan tujuan dan batas yang telah ditentukan. Tanpa pengawasan yang efektif, ruang diskresi dapat menjadi semakin luas dan sulit dikontrol (Ibad, 2026). Dalam praktik pemerintahan, pengawasan sering kali menghadapi berbagai keterbatasan. Pengawasan internal dapat menghadapi persoalan independensi karena berada dalam struktur organisasi yang sama dengan pihak yang diawasi. Pengawas internal juga dapat menghadapi keterbatasan sumber daya manusia, keterbatasan informasi, serta keterbatasan akses terhadap proses pengambilan keputusan. Sementara itu, pengawasan eksternal dapat menghadapi persoalan koordinasi, keterlambatan memperoleh informasi, maupun keterbatasan dalam memahami kompleksitas teknis suatu kebijakan.

Keterbatasan pengawasan menjadi semakin serius apabila proses pengambilan keputusan berlangsung kompleks dan melibatkan banyak aktor. Dalam pengadaan barang dan jasa, misalnya, suatu keputusan dapat melibatkan perencana, pejabat pembuat komitmen, panitia atau unit pengadaan, pengguna anggaran, penyedia, auditor, serta berbagai pihak lain. Banyaknya aktor tersebut dapat menciptakan kesulitan dalam menentukan titik terjadinya penyimpangan apabila sistem pengawasan tidak dirancang secara terintegrasi. Menurut Saleh, (2026) bahwa kompleksitas prosedur, besarnya nilai anggaran, dan banyaknya aktor yang terlibat dapat menciptakan peluang penyimpangan yang sulit dideteksi secara konvensional. Dengan demikian, pengawasan tidak cukup dilakukan setelah suatu kebijakan selesai dilaksanakan. Pengawasan harus dibangun sejak tahap perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, sampai evaluasi.

Dalam konteks *sosio-legal*, pengawasan juga harus memperhatikan hubungan sosial dan kelembagaan di balik suatu keputusan. Pengawas tidak hanya perlu menanyakan apakah prosedur telah dipenuhi, tetapi juga perlu melihat apakah terdapat konflik kepentingan, intervensi, hubungan khusus antara pengambil keputusan dan penerima manfaat, atau pola keputusan yang menunjukkan kecenderungan keberpihakan. Dengan demikian, penguatan pengawasan harus diarahkan pada pembentukan sistem yang lebih transparan, independen, partisipatif, dan berbasis risiko. Sistem pengawasan yang efektif tidak hanya bertujuan menemukan kesalahan setelah terjadi, tetapi juga mencegah penyimpangan sebelum berkembang menjadi tindak pidana korupsi.

4. Relasi Kekuasaan dan Independensi Penegakan Hukum

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan pada dasarnya merupakan bentuk kekuasaan yang diberikan kepada pejabat untuk mencapai tujuan tertentu. Namun, ketika kekuasaan tersebut bertemu dengan kepentingan pribadi, kelompok, ekonomi, atau politik, terdapat risiko bahwa kewenangan digunakan tidak lagi berdasarkan tujuan pemberiannya. Relasi kekuasaan dapat memengaruhi bukan hanya proses pengambilan kebijakan, tetapi juga proses pengawasan dan penegakan hukum. Aparat penegak hukum dapat menghadapi perkara yang melibatkan pejabat dengan posisi politik atau administratif yang kuat. Dalam situasi tertentu, hubungan kekuasaan dapat memengaruhi keberanian institusi untuk melakukan pemeriksaan secara objektif. Hal ini dapat menciptakan

ketimpangan dalam penerapan hukum. Persoalan independensi menjadi sangat penting karena hukum seharusnya diterapkan secara konsisten tanpa dipengaruhi oleh status sosial, kedudukan politik, ataupun kekuatan ekonomi seseorang. Apabila relasi kekuasaan memengaruhi proses penegakan hukum, maka hukum berpotensi kehilangan fungsi sebagai instrumen keadilan dan kepastian (Tarigan, 2024).

Dalam konteks penelitian ini, relasi kekuasaan dapat menjelaskan mengapa terdapat kemungkinan terjadinya perbedaan perlakuan terhadap perkara yang memiliki karakteristik serupa. Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, penelitian menemukan adanya perbedaan dalam penafsiran mengenai apakah suatu tindakan merupakan diskresi yang sah, kesalahan administratif, atau penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pidana. Perbedaan tersebut tidak selalu hanya disebabkan oleh persoalan norma, tetapi dapat pula dipengaruhi oleh konteks kelembagaan dan hubungan kekuasaan tempat penegakan hukum berlangsung. Pendekatan sosio-legal memberikan ruang untuk menganalisis persoalan tersebut secara lebih mendalam. Hukum tidak dipandang sebagai sistem yang bekerja secara otomatis, melainkan sebagai proses sosial yang melibatkan institusi, aktor, kepentingan, dan relasi kekuasaan. Karena itu, konsistensi penegakan hukum membutuhkan institusi yang independen serta memiliki kapasitas untuk menerapkan hukum berdasarkan fakta dan norma, bukan berdasarkan tekanan eksternal.

5. Kepentingan Ekonomi sebagai Faktor Pendorong Penyalahgunaan Wewenang

Selain faktor politik dan kelembagaan, kepentingan ekonomi juga merupakan faktor penting dalam menjelaskan potensi penyalahgunaan wewenang. Kebijakan pemerintah sering kali memiliki konsekuensi ekonomi yang besar, baik dalam bentuk alokasi anggaran, proyek pembangunan, pengadaan barang dan jasa, pemberian izin, maupun pengelolaan aset negara. Kondisi tersebut menciptakan insentif bagi pihak tertentu untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan. Dalam perspektif ekonomi politik korupsi, kewenangan yang memberikan akses terhadap sumber daya ekonomi dapat menciptakan peluang bagi terjadinya transaksi kepentingan (Arifin, 2024). Pejabat publik memiliki kewenangan untuk menentukan atau memengaruhi distribusi sumber daya, sedangkan pihak swasta atau kelompok kepentingan memiliki kepentingan untuk memperoleh manfaat dari keputusan tersebut. Apabila mekanisme transparansi dan pengawasan lemah, hubungan tersebut dapat berkembang menjadi kolusi. Risiko penyalahgunaan semakin besar ketika keputusan pemerintah memiliki nilai ekonomi tinggi dan proses pengambilan keputusannya tidak transparan. Pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu sektor yang memiliki kerentanan tersebut. Sebab, menempatkan pengadaan barang dan jasa sebagai salah satu area kebijakan yang memiliki risiko penyalahgunaan karena adanya nilai anggaran yang besar, kompleksitas prosedur, dan banyaknya aktor yang terlibat (Yulitasari et al., 2025).

Kepentingan ekonomi juga dapat menyebabkan munculnya konflik kepentingan. Pejabat yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung dengan pihak yang memperoleh manfaat dari kebijakan dapat berada dalam posisi yang tidak netral. Konflik kepentingan tidak selalu berarti bahwa tindak pidana telah terjadi, tetapi merupakan indikator penting yang perlu diperhatikan dalam sistem pencegahan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, pengawasan terhadap kebijakan publik perlu memperhatikan tidak hanya keputusan akhir, tetapi juga struktur kepentingan yang berada di belakang keputusan tersebut. Penelusuran mengenai siapa yang mendapatkan manfaat, bagaimana proses pemilihan dilakukan, apakah terdapat hubungan antara pengambil keputusan dan pihak yang memperoleh keuntungan, serta apakah terdapat perubahan kebijakan yang tidak memiliki alasan objektif merupakan bagian penting dalam mengidentifikasi potensi penyalahgunaan.

6. Pengaruh Faktor Non-Yuridis terhadap Penafsiran Hukum

Faktor non-yuridis tidak hanya memengaruhi terjadinya penyalahgunaan wewenang, tetapi juga dapat memengaruhi bagaimana suatu tindakan ditafsirkan oleh aparat penegak hukum. Dalam perkara yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah,

penafsiran hukum sering kali membutuhkan pemahaman terhadap konteks administratif, politik, ekonomi, dan kelembagaan. Suatu keputusan yang secara formal tampak sebagai kebijakan administratif dapat memiliki latar belakang yang berbeda. Keputusan pertama mungkin lahir karena kebutuhan mendesak dan dilakukan dengan itikad baik, sedangkan keputusan kedua mungkin memiliki bentuk administratif yang sama tetapi sejak awal diarahkan untuk menguntungkan pihak tertentu. Jika penilaian hanya didasarkan pada akibat berupa kerugian negara, kedua tindakan tersebut berpotensi diperlakukan secara sama, meskipun konteks dan tujuan pembentukannya berbeda.

Penelitian ini menunjukkan pentingnya memperhatikan proses, tujuan, dan konteks penggunaan kewenangan, termasuk aspek *mens rea*. Dengan demikian, penegakan hukum perlu melakukan penilaian yang komprehensif terhadap seluruh rangkaian tindakan, bukan hanya terhadap hasil akhirnya. Pendekatan ini penting untuk mencegah dua bentuk kesalahan sekaligus. *Pertama*, kesalahan berupa *under-enforcement*, yaitu ketika tindakan koruptif berlindung di balik legitimasi kebijakan. *Kedua*, kesalahan berupa *over-criminalization*, yaitu ketika kegagalan kebijakan atau kesalahan administratif diperlakukan sebagai tindak pidana tanpa adanya dasar yang cukup. Kedua risiko tersebut telah diidentifikasi dalam penelitian sebagai konsekuensi dari ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan penerapan batas antara diskresi, kesalahan kebijakan, dan penyalahgunaan wewenang.

Secara keseluruhan, temuan penelitian memperlihatkan bahwa faktor non-yuridis memiliki posisi penting dalam menjelaskan mengapa suatu kewenangan yang secara normatif diberikan untuk mencapai tujuan pemerintahan dapat bergeser menjadi sarana untuk mencapai kepentingan tertentu. Penyalahgunaan wewenang tidak selalu dimulai dari niat yang secara eksplisit bertentangan dengan hukum, tetapi dapat berkembang melalui proses pengambilan keputusan yang dipengaruhi oleh tekanan eksternal, hubungan personal, kepentingan kelompok, tuntutan politik, ataupun lemahnya mekanisme kontrol. Dalam kondisi tertentu, pejabat publik dapat menggunakan ruang diskresi untuk merespons kebutuhan pemerintahan secara cepat. Namun, ketika ruang tersebut berinteraksi dengan kepentingan politik dan ekonomi yang kuat tanpa diimbangi transparansi serta pengawasan, diskresi dapat berubah menjadi ruang yang rentan terhadap penyimpangan.

Dalam perspektif *socio-legal*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa hukum tidak berdiri sendiri. Hukum merupakan bagian dari struktur sosial yang lebih luas. Oleh karena itu, memahami penyalahgunaan wewenang membutuhkan analisis terhadap hubungan antara norma hukum dan lingkungan tempat norma tersebut diterapkan. Rahardjo (2009) menempatkan hukum sebagai bagian dari realitas sosial sehingga efektivitas hukum tidak cukup dilihat dari keberadaan peraturan, tetapi juga dari bagaimana hukum tersebut bekerja dalam masyarakat dan institusi. Dalam konteks penyalahgunaan wewenang, pendekatan tersebut menjadi relevan karena tindakan pejabat publik sering kali lahir dari interaksi antara aturan formal dengan kepentingan dan tekanan yang berkembang di lingkungan pemerintahan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan pemerintah merupakan salah satu titik krusial dalam memahami dinamika tindak pidana korupsi di Indonesia. Diskresi sebagai instrumen administratif yang sah pada dasarnya diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun dalam praktiknya sering kali berkembang menjadi penyalahgunaan wewenang akibat lemahnya pengawasan, ketidakjelasan batas normatif, serta pengaruh faktor non-yuridis seperti tekanan politik dan budaya birokrasi. Pendekatan *socio-legal* dalam penelitian ini menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara norma hukum (*law in books*) dan praktik penegakan hukum (*law in action*), khususnya dalam menafsirkan

unsur penyalahgunaan wewenang dalam perkara korupsi berbasis kebijakan. Ketidakkonsistenan dalam penegakan hukum tersebut tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berpotensi menciptakan kriminalisasi terhadap kebijakan publik yang tidak selalu mengandung unsur pidana.

Selain itu, penelitian ini menemukan adanya kecenderungan penggunaan hukum pidana secara berlebihan (*over-criminalization*) dalam menilai kesalahan kebijakan, yang bertentangan dengan prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana. Kondisi ini berimplikasi pada munculnya efek *over-deterrence*, yang dapat menghambat keberanian pejabat publik dalam mengambil keputusan strategis dan inovatif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk memperjelas batasan antara diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pidana melalui harmonisasi regulasi dan penguatan pedoman penegakan hukum. Selain itu, penegakan hukum tindak pidana korupsi perlu diarahkan pada pendekatan yang lebih proporsional dengan tetap mengedepankan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. Pendekatan sosio-legal juga menegaskan bahwa efektivitas pemberantasan korupsi tidak hanya ditentukan oleh norma hukum, tetapi juga oleh faktor sosial, politik, dan kelembagaan yang memengaruhi implementasinya. Dengan demikian, reformasi penegakan hukum tindak pidana korupsi harus dilakukan secara komprehensif, tidak hanya melalui pembaruan regulasi, tetapi juga melalui penguatan sistem pengawasan, integritas birokrasi, serta konsistensi aparat penegak hukum dalam menafsirkan dan menerapkan hukum secara adil dan proporsional.

REFERENSI

- Agung, I. G. A. N., Sh, M., & Simon Nahak, S. H. (2025). *Kajian Yuridis Tentang Pemberatan Tindak Pidana Korupsi dan Strategi Pencegahan Analisis Komprehensif dalam Sistem Hukum Indonesia*. Dira Media Kreasindo.
- Arcaropeboka, R. A. K. (2026). PREVENTIVE ADMINISTRATIVE LAW SEBAGAI PARADIGMA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN. *Journal Pustaka Politika Adhikara Nusantara*, 1(2), 126–142.
- Arifin, M. Z. (2024). *Tindak Pidana Korupsi Kerugian Ekonomi dan Keuangan Negara (Perspektif Hukum dan Praktik)*. PT Publica Indonesia Utama.
- Armajijn, L., Darmayanti, D., Sonia, B., & Rochmat, H. (2024). MAKNA DAN KRITERIA DISKRESI KEPUTUSAN DAN/ATAU TINDAKAN PEJABAT PUBLIK DALAM MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 4(1), 133–152.
- Azhari, H., & Buchori, I. (2026). *Pendidikan Anti Korupsi*. Goresan Pena.
- Banakar, R., & Travers, M. (2005). Introduction to Theory and Method in Socio-Legal Research. *Theory And Method In Social-Legal Research*, R. Banakar, M. Travers, Eds., Oxford, Hart.
- Bank, W. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. World Bank.
- Cotterrell, R. (2017). *Sociological Jurisprudence: Juristic Thought and Social Inquiry*. Routledge.
- Defretes, D. A., & Kleden, K. L. (2022). TINDAK PIDANA KORUPSI SEBAGAI KEJAHATAN LUAR BIASA. *JHP 17 (Jurnal Hasil Penelitian)*, 7(2), 120–133.
- Djufri, D. (2026). Rekonstruksi Penggunaan Diskresi Pemerintahan Dalam Perspektif Negara Hukum: Menyeimbangkan Kepentingan Publik Dan Kepastian Hukum. *Disiplin : Majalah Civitas Akademika Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda*, 32(2), 169–181.
- Ghiffary, M. S. Al, Tahir, H., & Syarif, K. A. (2026). Analisis Sosio-Yuridis Tentang Eksistensi Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa. *LEX PINISI : Jurnal Ilmiah Hukum Bisnis*, 1(1), 47–52.

- HADIN, A. F. (2016). *Kajian Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Hadjon, P. M., & Djatmayati, T. S. (2002). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. In *Preprint, Gadjah Mada University Press*.
- Harefa, B., & Siswanto, S. (2026). Konstruksi Hukum Unsur Mens Rea Dan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). *Dialogia Iuridica*, 18(1), 001–027. <https://doi.org/10.28932/di.v18i1.13869>
- Husnah, S., Ihsyan, M., & Hanoselina, Y. (2025). Penyalahgunaan Wewenang Dalam Birokrasi: Studi Kasus Dan Implikasinya Terhadap Pelayanan Publik Dalam Lingkup Wilayah Sumatera Barat. *JURNAL MEDIA AKADEMIK (JMA)*, 3(12), 1–22. <https://doi.org/https://doi.org/10.62281/h9f3s193>
- Ibad, S. (2026). *Hukum Administrasi Negara: Prinsip, Kewenangan, Diskresi, dan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. PT. Revormasi Jangkar Philosophia.
- Islam, G. F., Sulastri, D., Kholik, M. A., & Hakim, S. M. F. (2026). Pertanggungjawaban Administratif dan Pidana dalam Penyalahgunaan Wewenang pada Kebijakan Ekonomi Daerah. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(3), 1653–1670. <https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i3.5504>
- Iswandy, D. (2024). Asas Ultimatum Remedium Dalam Kebijakan Hukum Pidana Penyelenggaraan Jalan Untuk Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum. *Universitas Jambi*.
- Kholik, M. A., Zulfaidah, R., & Hakim, S. M. F. (2026). Interdisciplinary Explorations in Research FAKTOR-FAKTOR PENENTU PERTUMBUHAN. *Interdisciplinary Explorations in Research Journal*, 4(1), 72–88. <https://doi.org/https://doi.org/10.62976/ierj.v4i1.1709>
- Marbun, S. F. (2011). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. FH UII Press.
- Mery Herlina. (2024). Analisis Dampak Implementasi Norma Penjelasan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Kepastian dan Efektivitas Penegakan Hukum di Indonesia. *Jurnal Mahalisan*, 1(1), 46–58. <https://doi.org/10.70837/4n41x506>
- Nurreyhan, K. V., Al Farizi, S., Narutomo, T., & Maskur, A. (2024). Menakar Diskresi Hakim dalam Pemidanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Hukum Pidana Indonesia*, 1(2), 115–133. <https://doi.org/10.67468/jhpi.v1i2.26>
- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD publishing Paris.
- Rahardjo, S. (2009). *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*.
- Rialdo, W., Roza, W., & Abdurrahman, G. (2026). Legalitas Tindakan Administratif PPAK dalam Penghentian Sementara Rekening Dormant: Analisis AUPB. *Jurnal Geuthèè: Penelitian Multidisiplin (Multidisciplinary Research)*, 9(2), 71–81. <https://doi.org/10.52626/jg.v>
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (1999). Corruption and Government. *Causes, Consequences*.
- Safitri, E. A., Damayanti, R., & Sulistiyono, T. (2025). BATASAN DAN MEKANISME PENERAPAN SANKSI PIDANA PERPAJAKAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF ASAS ULTIMUM REMEDIUM. *Jurnal Hukum Statuta*, 4(3), 144–158. <https://doi.org/10.35586/jhs.v4i3.11160>
- Saleh, I. M. (2026). *Membongkar Tender Pemerintah: Strategi, Risiko, dan Integritas Publik*. Penerbit Adab.
- Sarjito, A. (2024). Dinamika Pengaruh Eksternal dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan Pertahanan. *JISHUM: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 2(4), 359–380. <https://doi.org/10.57248/jishum.v2i4.379>
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599–617.
- Simbolon, R. A., Aspan, H., & Rafianti, F. (2026). Batas Kewenangan Diskresi Kepolisian

- Dalam Penegakan Hukum Pidana Analisis Normatif Terhadap Praktik Di Polda Sumatera Utara. *Judge : Jurnal Hukum*, 07(01), 182–195. <https://doi.org/https://doi.org/10.54209/judge.v7i01.2654>
- SITI MUAWIYA. (2026). PROBLEMATIKA LEGAL DRAFTING DALAM PERATURAN PEMERINTAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP PENEGAKAN HUKUM. *Jurnal Reformasi Hukum : Cogito Ergo Sum*, 9(1), 53–60. <https://doi.org/10.51804/jrhces.v9i1.17247>
- Sri Yulianty Mozin, Rahmatia Pakaya, Alfridho Musa, Haikal Supu, Sitti Warda Syarif, Siti Sabrina Kadir, Nafisya Datau, Meylis Rasid, & Ralda Ivanka A. Labino. (2025). Penerapan Prinsip Good Governance sebagai Upaya Menghindari Patologi Birokrasi Menuju Birokrasi yang Efisien. *Sosial Simbiosis : Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 2(2), 235–250. <https://doi.org/10.62383/sosial.v2i2.1738>
- Tarigan, R. S. (2024). *Konstitusi dan Kekuasaan Studi Kasus dalam Hukum Tata Negara*. Ruang Karya Bersama.
- Waluyo, B. (2020). *Penyelesaian Perkara Pidana*. Sinar Grafika.
- Yulitasari, Y., Haliah, H., & Nirwana, N. (2025). Fenomena Political Capture dan Faktor Penyebab fraud dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah di Indonesia: Sebuah Studi Fenomenologis. *Advances in Management & Financial Reporting*, 3(3), 382–407. <https://doi.org/10.60079/amfr.v3i3.533>