Integritas: Jurnal Antikorupsi
Vol 12, No. 1, 2026, pp. 91-104

https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas
©Komisi Pemberantasan Korupsi

The criminal liability of Civil Servants and Non-Governmental Organizations in corrupt collaboration

Ananda Chrisna D. Panjaitan [1, a] *, Torang Fadly Panjaitan [2, b]

[1] Universitas Pelita Harapan. Jl. Boulevard M.H. Thamrin 1100, Tangerang, 15811, Indonesia
[2] Universitas Sumatera Utara. Jl. Tri Dharma No. 9, Medan, 20222, Indonesia
[a] ananda.panjaitan@uph.edu; [b] torangfadly@students.usu.ac.id
* Corresponding Author

Abstract: This article analyzes the expansion of the meaning of abuse of authority under Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001. The principal issues examined include: (1) whether omission or deliberate inaction by an civil servants may be legally qualified as an abuse of authority and (2) how joint liability between civil servants and NGO may be constructed within the framework of corrupt practices. Through this methodological framework, the doctrinal boundaries of abuse of authority and participation were systematically examined. The findings indicate that an omission by an civil servants who is under a legal duty to act may be qualified as an abuse of authority where such omission is carried out consciously and with the intent to benefit oneself or another person, and where it results instate financial loss. Within the context of collaboration, the doctrine of participation (medepleger) serves as the juridical foundation for attributing joint criminal responsibility between civil servants and NGO actors. It is concluded that the expansion of the interpretation of Article 3 must be undertaken cautiously within the confines of the principle of legality, while remaining responsive to the evolving patterns of collaborative corruption.
Keywords: Corruption; Omission; Authority; Participation; Liability.

How to Cite: Panjaitan, A. C. D., & Panjaitan, T. F. (2026). The criminal liability of Civil Servants and Non-Governmental Organizations in corrupt collaboration. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *12*(1), 91-104. https://doi.org/10.32697/integritas.v12i1.1682

Introduction

Corruption has worsened globally, with even established democracies experiencing rising levels of corruption amid declining leadership standards, as reported in the Transparency International 2025 Corruption Perceptions Index (Panjaitan et al., 2025), published by Transparency International. The annual index indicates that Indonesia obtained a score of 34 out of 100. In terms of ranking, Indonesia was placed 109th out of a total of 182 countries assessed, and when compared to its previous performance, a decline was recorded: Indonesia's score decreased from 31, and its ranking fell from 99th position in 2024 (Ernes, 2026). Reports and recommendations issued by Transparency International through the Corruption Perceptions Index (CPI) have consistently underscored the importance of an open civic space as a prerequisite for effective anti-corruption enforcement. Countries achieving relatively higher CPI scores generally exhibit inclusive governance structures, protection of freedom of expression, and active participation of civil society in oversight functions. Within this framework, Non-Governmental Organizations (NGOs) are positioned as a central component of public accountability mechanisms, functioning as independent watchdogs capable of identifying abuses of power, promoting budgetary transparency, and strengthening social control over public officials (Transparency International, 2026).

However, it must be emphasized that the expansion of civic space for Non-Governmental Organizations (NGOs) does not entail the conferral of unlimited immunity. Principles of good governance require accountability from not only the state but also non-state actors. NGOs that derive moral legitimacy as public watchdogs remain subject to standards of financial transparency, organizational integrity, and internal accountability mechanisms (Sudiantoro & Ginting, 2019). In the absence of adequate ethical standards and oversight, risks arise in the form of abuse of authority, conflicts of interest, and even corrupt practices perpetrated by individuals within civil society organizations themselves. In such circumstances, NGOs may experience an "account-

ability paradox," whereby entities established to monitor corruption become implicated in corrupt practices.

The trajectory of anti-corruption enforcement in Indonesia demonstrates increasingly complex patterns of criminality. While corruption in its earlier phase was predominantly understood as the individual abuse of office by public officials, recent developments reveal collaborative schemes involving both state and non-state actors, frequently resembling extortion facilitated by public authority. Such collaboration generates significant juridical challenges, particularly with respect to the classification of offenses and the construction of criminal liability for the parties involved.

In several cases, civil servants have allegedly been involved, either actively or passively, in extortion practices conducted in conjunction with NGOs. For example, a case concerning alleged extortion involving individuals affiliated with an NGO and officials of the Inspectorate in Sumenep Regency proceeded to trial before the Surabaya Corruption Court. In this matter, the head of the NGO and an Assistant Inspector were indicted on charges of abuse of authority and participation in a criminal act against a village head, who was allegedly coerced into surrendering tens of millions of rupiah in connection with the safeguarding of a road asphalt project funded by Village Funds (Khalis & Hartik, 2025). The modus operandi reportedly involved threats of reporting the village head to the inspectorate, should the requested payment not be made, culminating in arrest at the site of the monetary transfer. Public attention was drawn to the case due to the involvement of internal government supervisory officials who were institutionally mandated to prevent corruption, yet were alleged to have participated in extortion. This situation raises concerns regarding the effectiveness of internal oversight and law enforcement mechanisms in preventing corrupt collaboration between state and non-state actors.

A recurrent modus operandi involves the utilization of the civil servants' official legitimacy to reinforce pressure exerted by NGOs upon village heads or public budget managers. Within such a construction, the NGO operates as the executing party, initiating administrative threats or approaches, while the civil servantsCIVIL SERVANTS provides structural legitimacy through the authority attached to his or her official position. In certain instances, the civil servants may neither directly receive funds nor personally engage in coercive acts. However, awareness of and acquiescence in the use of official authority as an instrument of pressure may be established. This phenomenon gives rise to a fundamental legal question: should such conduct be classified solely as extortion under the Indonesian Penal Code (KUHP), or does it fulfill the elements of a corruption offense as regulated under the Anti-Corruption Law? This issue extends beyond terminological distinctions and implicates broader paradigms of law enforcement and the capacity of the anti-corruption regime to address increasingly concealed forms of collaborative corruption.

Normatively, Article 3 of the Anti-Corruption Law stipulates that any person who, with the intent of benefiting himself or herself or another person, abuses authority, opportunity, or means available by virtue of position or office, thereby causing or potentially causing loss to state finances or the national economy, shall be subject to criminal sanction (Rizkyta & Ningsih, 2022). The phrase "abuse of authority" constitutes the central point of contention in the context of civil servants–NGO collaboration. In judicial practice, this element has frequently been interpreted narrowly as requiring an active act that directly results in state loss. Consequently, passive involvement in the form of acquiescence or tacit approval has often escaped classification as abuse of authority.

This reveals a critical weakness in the practical application of Article 3. Indonesian positive law has not explicitly articulated the concept of abuse of authority by omission, notwithstanding the fact that, conceptually, abuse of power does not invariably manifest through affirmative conduct. In administrative law theory and contemporary criminal law doctrine, public authority is understood to entail a fiduciary obligation to act in the public interest. Where a public official consciously permits his or her authority to be utilized for improper purposes, such omission may be construed as a form of negative abuse of authority.

The complexity of this issue is further intensified when Non-Governmental Organizations (NGOs) are involved as non-state actors. The Anti-Corruption Law adopts the legal subject formulation of "any person," thereby normatively refraining from limiting perpetrators exclusively to

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

public officials. Nevertheless, doctrinal difficulties arise where NGOs do not directly possess public authority but operate within a collaborative relationship with Civil Servants. Under such circumstances, the question emerges as to whether NGOs may be prosecuted as perpetrators of corruption offenses or merely as ordinary extortion offenders. Furthermore, it must be examined whether the doctrine of participation (*deelneming*) in criminal law may serve to bridge this relational gap.

The classification problem between extortion and corruption constitutes a central issue in this context. Extortion under the Indonesian Penal Code (KUHP) requires coercion accompanied by threats to compel the surrender of property. By contrast, corruption offenses require the abuse of authority and the actual or potential loss of state finances. Where pressure is exerted through the instrumentalization of public office legitimacy, the boundary between ordinary offenses and corruption offenses becomes blurred. Conduct that outwardly resembles extortion may be transformed into corruption where abuse of official authority inherent in the civil servants'' position can be established. However, any expansion in the interpretation of Article 3 must not contravene the principle of legality (*nullum crimen sine lege*) (Puspito & Masyhar, 2023). This principle encompasses the doctrines of *lex scripta*, *lex certa*, and *lex stricta*, which prohibit the application of analogy in criminal law. Accordingly, the argument that omission may constitute a form of abuse of authority must be constructed through a systematic and teleological interpretation that remains within the textual boundaries of the statutory norm. The proposed expansion does not entail the creation of a new offense, but rather a contextual interpretation of existing statutory elements.

From the perspective of participation theory, civil servants–NGO collaboration may be construed either as co-perpetration (*medepleger*) or as aiding and abetting (*medeplichtige*), depending upon the degree of involvement and the existence of mutual agreement between the parties. Where a unity of intent (*gemeenschappelijke opzet*) between the civil servants and the NGO to exploit public authority for personal or mutual benefit can be demonstrated, joint criminal liability may be attributed within the framework of the Anti-Corruption Law. Accordingly, NGOs as non-state actors may incur criminal responsibility where participation in the abuse of authority resulting in state financial loss is proven. This article proceeds from the premise that evolving patterns of corruption involving collaboration between state and non-state actors necessitate an interpretative reconstruction of Article 3 of the Anti-Corruption Law. Abuse of authority should not be understood reductively as limited to affirmative conduct, but should also encompass deliberate omission where a public official is under a legal duty to act. Such an interpretation remains consistent with the principle of legality, provided that it is grounded in systematic reasoning and does not introduce new elements of criminal liability. Based on this background, three principal questions are formulated. First, may omission by an civil servants be qualified as abuse of authority under Article 3 of the Anti-Corruption Law? Second, may NGOs as non-state actors be held criminally liable under the same statute? Third, how should joint liability between civil servants and NGO actors be constructed in corrupt practices?

It is argued that deliberate omission by an civil servants, when accompanied by a legal duty to act and an intent to benefit oneself or another, may be construed as a form of abuse of authority under Article 3. Furthermore, given that the Anti-Corruption Law adopts the formulation of "any person" as its legal subject, NGOs may likewise incur criminal liability where participation in a scheme of abuse of authority causing state financial loss is established. In this manner, civil servants–NGO collaboration gives rise to joint responsibility through the integration of the abuse of power doctrine and participation theory in criminal law. Conceptually, this article seeks to advance an interpretative reconstruction that expands the scope of criminal liability without infringing upon the principle of legality. Practically, it contributes to the strengthening of the anti-corruption regime in addressing increasingly complex forms of collaborative corruption. Through a normative-dogmatic approach enriched by theoretical analysis, it is affirmed that the effectiveness of anti-corruption enforcement depends not solely upon the existence of statutory norms, but also upon the willingness to interpret those norms progressively within constitutional boundaries.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Methods

This study constitutes normative legal research oriented toward the analysis of positive legal norms, legal doctrine, and principles of criminal law relevant to the construction of abuse of authority under Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001. The adoption of a normative approach was predicated upon the nature of the issue under examination, namely the problem of statutory interpretation and the construction of criminal liability within collaborative arrangements between Civil Servants and Non-Governmental Organizations. The focus of the research was not directed toward the empirical effectiveness of law enforcement, but rather toward the formulation of juridical arguments concerning the possible expansion of the meaning of "abuse of authority" within the confines of the principle of legality.

A statutory approach was employed through an examination of Article 3 of the Anti-Corruption Law and its interrelation with the doctrine of participation under the Indonesian Penal Code (KUHP), particularly Articles 55 and 56 concerning co-perpetration, aiding and abetting. In this context, the principle of *lex stricta* as an integral component of the legality principle in criminal law was also taken into consideration. In addition, a conceptual approach was applied by utilizing the abuse of power theory and participation theory (*deelneming*) to elucidate the relationship between official authority and collective criminal responsibility in corruption offenses. Through this analytical framework, omission was examined as a potential form of abuse of authority where a legal duty to act exists. Finally, a case approach was undertaken through the review of judicial decisions interpreting the element of "abuse of authority," particularly in cases demonstrating indirect involvement or collaborative patterns between public officials and non-state actors. Through these combined approaches, a systematic doctrinal analysis was developed to assess the interpretative boundaries of Article 3 within the structure of Indonesian criminal law.

Results and Discussion

The Normative Framework of Article 3 of the Anti-Corruption Law

Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001, constitutes one of the central provisions within Indonesia's anti-corruption regime. This provision was systematically formulated to address deviations in the exercise of official authority that result in state loss. In the context of this article, Article 3 is analysed as the normative foundation for assessing the possible expansion of the meaning of "abuse of authority," particularly in situations involving corrupt collaboration between Civil Servants and Non-Governmental Organizations (NGO). Normatively, Article 3 contains four cumulative elements: (1) any person; (2) acting with the intent to benefit oneself, another person, or a corporation; (3) abusing authority, opportunity, or means available by virtue of position or office; and (4) causing, or potentially causing, loss to state finances or the national economy. All four elements must be established concurrently for criminal liability to be imposed (Wibowo, 2020).

The element of "any person" indicates that the legal subject under Article 3 is not restricted solely to civil servants or state administrators. Grammatically construed, the phrase is broad in scope and encompasses both individuals and corporations. However, because Article 3 requires the existence of authority attached by virtue of position or office, the subjects who directly fulfil this element are public officials or civil servants. In the case of non-state actors such as NGOs, their involvement must be constructed through the doctrine of participation as regulated in the Indonesian Penal Code, particularly Articles 55 and 56 concerning co-perpetration, aiding and abetting. Accordingly, NGOs may incur criminal liability within the framework of the Anti-Corruption Law where unity of intent and division of roles with civil servants in exploiting official authority can be demonstrated. The second element, namely "with the intent to benefit oneself, another person, or a corporation," constitutes the subjective element (*mens rea*) distinguishing Article 3 from a mere administrative violation. The intent to benefit does not require the realization of actual gain; it suffices that the will or purpose to obtain such benefit be established. The benefit may be direct or indirect and need not be personally enjoyed by the perpetrator. In the context of civil servants–NGO collaboration, this element may be satisfied where an civil

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

servants is aware of a scheme to exploit official authority for particular gain and consciously supports or permits such conduct. The establishment of unity of intent thus becomes pivotal in constructing joint criminal liability.

The third element, "abusing authority, opportunity, or means available by virtue of position or office", constitutes the core of Article 3. From the perspective of administrative law, abuse of authority is understood as deviation from the purpose for which authority was conferred (*detournement de pouvoir*), procedural deviation, or the exercise of authority beyond statutory limits. In criminal law, however, abuse of authority must be interpreted as a deviation accompanied by intent to benefit and resulting in state loss. A crucial issue addressed in this article concerns whether omission by an civil servants may be qualified as abuse of authority. Theoretically, omission may give rise to criminal liability where a legal duty to act exists, the capacity to act is present, and intentional failure to act can be established. Civil servants are vested with an inherent obligation to safeguard the integrity and legality of the exercise of public authority (Sahari, 2026). Where an civil servants is aware that his or her authority is being utilized as an instrument of pressure or legitimacy by an NGO and deliberately permits such use for certain gain, such omission may be interpreted as a passive form of abuse of authority. This interpretation does not create a new offense, but rather systematically extends the meaning of abuse within the textual confines of the statutory norm.

The fourth element is "causing, or potentially causing, loss to state finances or the national economy." The phrase "potentially causing" indicates that actual loss is not invariably required; it is sufficient that a real and measurable risk of loss be demonstrated. Consequently, Article 3 possesses the character of a formal offense, emphasizing the potential consequences of the conduct. In collaborative corrupt practices targeting public funds, such as village funds or regional budgets, the exploitation of official authority to exert pressure or redirect public resources may suffice to satisfy the element of potential state loss. Based on this normative framework, it may be concluded that civil servants may incur criminal liability under Article 3 where omission fulfills the qualification of abuse of authority and is accompanied by intent to benefit. For the purposes of this study, the term non-governmental organization (NGO) refers to legally recognized non-state entities, including foundations, associations, and registered civil society organizations that maintain a functional relationship with public administration, particularly in the oversight, implementation, monitoring, or advocacy of publicly funded programs. The scope of this study encompasses both NGOs as institutional entities and their officers, members, or representatives acting within the scope of their organizational authority. This study is limited to NGOs whose activities are directly related to the management, oversight, or implementation of public programs and public funds, including village funds, regional budgets, and anti-corruption initiatives. Individuals who merely claim affiliation with an NGO or act solely in a personal capacity without institutional authorization are excluded from this analysis. Meanwhile, such NGOs, as well as their authorized officers or representatives, may likewise be prosecuted within the Anti-Corruption Law regime through the construction of participation, provided that unity of intent, institutional involvement, and active participation in the exploitation of civil servants authority are established. Accordingly, the expansion of the meaning of abuse of authority under Article 3 does not constitute an analogy in violation of the principle of legality, but rather a systematic interpretation aimed at addressing increasingly complex patterns of collaborative corruption in practice.

The Problematics of Passive Involvement of Civil Servants in Corrupt Collaboration

One of the most complex issues in the construction of criminal liability under Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001, concerns the passive involvement of Civil Servants. Wijayanti et al. (2023) in corrupt collaborative practices with non-state actors, including Non-Governmental Organizations (NGOs). While active involvement may be straightforwardly qualified as abuse of authority, greater doctrinal difficulty arises where the civil servants' role is passive, manifesting in the form of omission. The central question, therefore, is whether such omission may be subjected to criminal sanction as a form of abuse of authority.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

In modern criminal law doctrine, not every omission is punishable. An omission may only be qualified as a criminal act where specific conditions are satisfied. First, a legal duty to act must exist. Second, the perpetrator must possess the actual capacity to prevent or halt the occurrence of the harmful consequence. Third, intentional failure to act despite awareness of the consequences must be established. Within the context of public office, civil servants are vested not only with authority but also with a normative obligation to ensure that such authority is exercised in accordance with the law. Accordingly, where an civil servants is aware that his or her authority is being utilized as an instrument of legitimacy or pressure by another party—for instance, an NGO engaging in extortion—and consciously permits such circumstances for particular gain, the omission ceases to be neutral. It transforms into a deviation in the function of authority. From the perspective of Article 3 of the Anti-Corruption Law, the phrase "abusing authority" does not explicitly distinguish between active and passive conduct (Bagaskoro & Khumaeroh, 2024). Through systematic interpretation, abuse may encompass not only deviant exercise of authority but also acquiescence in deviant use occurring within the scope of official responsibility. Thus, omission by an civil servants may potentially be qualified as abuse of authority, provided that the elements of intent to benefit and potential state loss are fulfilled.

Classically, criminal law recognizes two forms of conduct: *actus* (*active conduct*) and omission (*failure to act*) (Sanjaya, 2024). *Actus* refers to affirmative acts that directly realize the elements of an offense. In the context of Article 3, examples include actively ordering the unlawful disbursement of funds or signing documents that deviate from legal procedures. Omission, by contrast, refers to the failure to perform an act that is legally required. Omission does not independently constitute an offense unless a legal duty to act is present. This distinction is crucial in offenses relating to public office, where authority is invariably accompanied by correlative obligations. Consequently, failure to discharge official duties may assume a criminal dimension where intentional and where protected legal interests are adversely affected. In corrupt collaboration between civil servants and NGOs, involvement frequently does not manifest in explicit instructions, but rather in omission that creates a sphere of legitimacy enabling non-state actors to exploit the civil servants' position. At this juncture, the boundary between *actus* and omission becomes blurred. Omission undertaken with awareness and intent to benefit can no longer be regarded merely as administrative negligence; it may instead constitute a contribution to the commission of a criminal offense (Latunussa et al., 2022). Nevertheless, any extension of the meaning of abuse of authority into the domain of omission must be undertaken cautiously so as not to contravene the principle of legality. Interpretation must not assume the form of analogy that creates a new offense; rather, it must be grounded in a systematic construction that recognizes that official authority inherently entails a duty to prevent deviations within the scope of one's responsibility (Wicaksono, 2022).

Although omission may normatively be qualified as criminal conduct, the greatest difficulty lies in the evidentiary dimension. Unlike active conduct, which often leaves administrative traces or written documentation, omission frequently lacks direct evidentiary footprints. Several practical challenges arise. First, proof of a specific legal duty to act must be established. Not all forms of authority are accompanied by explicitly formulated obligations within statutory regulations. Absent proof of such duty, omission may easily be characterized as administrative negligence rather than abuse of authority. Second, the element of intent must be demonstrated. It must be proven that the civil servants was aware of the deviation and consciously chose not to act. In the absence of evidence of communication, coordination, or unity of intent with the NGO, omission may be construed as insufficient supervision rather than corrupt collaboration. Third, a causal relationship between the omission and the potential state loss must be substantiated. In practice, prosecutors often encounter fewer difficulties in proving active conduct than in establishing implicitly passive roles. These evidentiary limitations have led judicial practice to exercise caution in qualifying omission as abuse of authority (Nasution & Bangun, 2023). Consequently, a tendency has emerged whereby only active perpetrators are prosecuted, while passive actors occupying strategic positions within the structure of authority frequently evade accountability. Accordingly, the problematics of passive civil servants involvement in corrupt collaboration may be situated within three interrelated dimensions: the normative legitimacy of qualifying omission as abuse of

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

authority; the conceptual distinction between *actus* and omission in offenses related to public office; and the evidentiary challenges encountered in practice. It is argued that, insofar as a legal duty to act, awareness, and intent to benefit can be established, omission by an civil servants may be constructed as a form of abuse of authority under Article 3 of the Anti-Corruption Law, provided that interpretative boundaries are maintained in conformity with the principle of legality.

Analysis of Participation Between Civil Servants and NGOs in Corrupt Collaboration

One of the central issues addressed in the article *The Expansion of the Meaning of Abuse of Authority under Article 3 of the Anti-Corruption Law: The Criminal Liability of Civil Servants and NGOs in Corruptive Collaboration* concerns the construction of joint criminal liability between Civil Servants and Non-Governmental Organizations (NGO). This issue becomes particularly salient where corrupt practices are no longer perpetrated individually, but rather through collaborative patterns involving holders of public authority and non-state actors. In such a context, participation theory (*deelneming*) functions as an analytical instrument to elucidate the relational structure of roles and responsibilities (Prasetiono et al., 2022). Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001, emphasizes abuse of authority inherent in office or position. However, the phrase "any person" contained therein provides normative space for constructing liability beyond civil servants alone, provided that all elements of the offense are cumulatively fulfilled.

The Construction of *Medepleger* in the Civil Servants–NGO Relationship

Within the Indonesian criminal law system, participation is regulated under the Indonesian Penal Code (KUHP), particularly Articles 55 and 56. One relevant form of participation in the context of corrupt collaboration is *medepleger* (co-perpetration). Doctrinally, *medepleger* requires two principal elements: unity of intent (*common intent*) and tangible cooperation in the execution of the criminal offense (Pratiwi, 2023). Each participant need not individually fulfil all elements of the offense; rather, a division of complementary roles within a unified criminal design must be established.

In the context of civil servants–NGO collaboration, *medepleger* may be constructed where: (1) A mutual understanding exists between the civil servants and the NGO regarding the objective of obtaining certain benefits; (2) Access, legitimacy, or protection is provided by the civil servants through the authority attached to his or her office; and (3) Operational functions such as exerting pressure, conducting negotiations, or collecting funds are carried out by the NGO.

Under such a pattern, although the NGO does not possess public authority, participation in the abuse of authority is realized through cooperation with the civil servants. The abuse remains inherently attached to the civil servants' official capacity, yet it is executed within the framework of shared intent. Accordingly, both parties may be positioned as co-perpetrators. This construction provides a normative response to the question of how joint liability may be established in collaborative corrupt practices.

The Role of Non-State Actors in Official Offenses

Conceptually, Article 3 constitutes an official offense, as it requires authority inherent in office or position. This raises the question of how non-state actors such as NGOs may be subjected to liability under an offense grounded in public authority. The answer lies in participation theory. In criminal law, not all perpetrators are required to possess the special qualification associated with a *quality offense* in order to incur liability (Chandra, 2022). In official offenses, the principal perpetrator must indeed possess a specific qualification such as that of a public official or civil servants. However, other parties may nevertheless be held liable as co-perpetrators or accomplices where conscious cooperation in the commission of the offense can be demonstrated. Accordingly, NGOs as non-state actors need not possess public authority in order to incur criminal responsibility. It suffices to establish that they knowingly and actively cooperated in the exploitation of civil servants authority for the purpose of obtaining benefits and causing potential state financial loss (Dewi et al., 2025). In practice, corrupt collaboration frequently involves NGOs functioning as operational actors implementing strategies of pressure, while civil servant's

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

provide structural legitimacy through their official positions. This relational dynamic produces a functional symbiosis resulting in abuse of authority. Consequently, the role of non-state actors cannot be reduced to that of external parties; rather, they must be regarded as integral components of the criminal construction itself.

The Legal Subject "Any Person" under the Anti-Corruption Law

The phrase "any person" in Article 3 carries significant implications for the scope of legal subjects. Grammatically and systematically interpreted, it reflects legislative intent not to confine the offense exclusively to civil servants or state administrators. Indeed, within the Anti-Corruption Law regime, corporations may likewise constitute criminal subjects (Pratama & Januarsyah, 2020). In the context of this analysis, the phrase "any person" operates as a normative gateway enabling the inclusion of non-state actors such as NGOs. Nevertheless, this phrase does not eliminate the requirement that abuse of authority be committed by virtue of office. Accordingly, the construction of liability for NGOs must remain linked to the existence of civil servants as holders of public authority. In other words, the phrase "any person" cannot be read in isolation but must be systematically interpreted in conjunction with the element of "abusing authority by virtue of position." Such a systematic reading permits the prosecution of non-state actors without obscuring the essential character of Article 3 as an official offense. Through participation analysis, it can be affirmed that civil servants–NGO collaboration in corrupt practices may be constructed as *medepleger* where unity of intent and concrete division of roles is established. The civil servants retains the quality of office through which authority is abused, while the NGO is positioned as a co-perpetrator through conscious cooperation. Accordingly, NGOs as non-state actors may incur criminal liability under the Anti-Corruption Law, and joint responsibility may be normatively constructed without contravening the principle of legality.

Justification for the Expanded Interpretation of Article 3 of the Anti-Corruption Law

The expansion of the meaning of "abuse of authority" under Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001 (Anti-Corruption Law), raises a fundamental question: Does an interpretation that includes omission as a form of abuse of authority contravene the principle of legality? This question is of particular importance given that criminal law is governed by the principle of *lex stricta*, which restricts interpretative expansion to prevent the creation of new offenses through analogy. Accordingly, any theoretical justification for such interpretative expansion must be constructed in a careful and systematic manner.

The Limits of the Principle of Legality

The principle of legality in criminal law encompasses four primary dimensions: *lex scripta* (the requirement of written law), *lex certa* (clarity and precision), *lex stricta* (the prohibition of analogy), and *lex praevia* (non-retroactivity) (Yamin & Rachman, 2025). In the context of Article 3, the principal concern arises under *lex stricta*, namely the prohibition against extending criminal norms through analogy to the detriment of the accused. An interpretation qualifying omission as abuse of authority must not be understood as the creation of a new offense. Article 3 formulates the prohibited conduct as "abusing authority, opportunity, or means available by virtue of office or position." The provision does not explicitly confine abuse solely to active conduct. Therefore, as far as omission remains within the normative ambit of "abuse," such interpretation may still fall within the boundaries of legality. The essential limitation that must be maintained is that omission may only be subject to criminal sanction where a legal duty to act exists and where intentional abstention is undertaken for the purpose of obtaining a benefit. Absent these elements, interpretative expansion would risk transforming into the criminalization of mere administrative negligence. Accordingly, the principle of legality is not violated if interpretation remains grounded in the textual formulation of the norm and does not exceed the structural elements of the offense as defined by the legislature.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Systematic Interpretation

Systematic interpretation requires that a norm be construed within the broader legal system in which it is embedded (Imran et al., 2023). Article 3 cannot be interpreted in isolation from the doctrine of participation under the Indonesian Penal Code (KUHP) nor from the principles of official responsibility under administrative law. From a systematic perspective, authority inherent in public office is invariably accompanied by a correlative obligation to exercise such authority in accordance with its legally prescribed purpose. Abuse of authority thus encompasses not only deviant active conduct but also the failure to discharge official obligations where such failure is undertaken consciously and with the aim of securing benefit. Furthermore, the phrase "any person" in Article 3 must be read in conjunction with the element "by virtue of office or position." Such a systematic reading enables non-state actors, including NGOs, to be subjected to criminal liability through the doctrine of participation, without negating the essential character of the offense as one grounded in official authority. In this manner, the criminal law system provides normative space for the construction of joint liability without necessitating analogical expansion of the statutory norm.

Teleological Interpretation

Teleological interpretation focuses upon the objective and purpose underlying the enactment of a norm. The Anti-Corruption Law was promulgated as a response to practices involving the misuse of power resulting in state financial loss. The principal objective of Article 3 is to prevent and sanction deviations in the exercise of public authority for personal or particular benefit. In contemporary corruption practices, abuse of authority is not invariably manifested through explicit acts by public officials (Malian, 2020). Instead, collaborative patterns frequently emerge, involving the holder of authority and external actors who exploit the legitimacy of office for corrupt purposes. If Article 3 were interpreted as being limited solely to active conduct, a legal loophole would arise whereby officials could consciously permit their authority to be used as an instrument of pressure or legitimacy by others without incurring liability. Through teleological interpretation, abuse of authority should be understood as any deviation in the functional exercise of authority that contradicts the purpose for which such authority was conferred, and that leads to potential state loss. Deliberate omission undertaken with the intention of securing a benefit is clearly incompatible with the legislative objective underlying the provision. Accordingly, the inclusion of omission within the scope of abuse of authority is consistent with the spirit of anti-corruption enforcement. In conclusion, the expanded interpretation of Article 3 encompassing omission as a form of abuse of authority may be normatively justified, provided that three principal limits are observed: the interpretation must remain anchored in the statutory text; it must not employ analogy that creates a new offense; and it must be consistent with the objective of combating corruption. Systematic and teleological interpretation together furnish an argumentative foundation demonstrating that the imposition of liability upon civil servants for deliberate omission, as well as the prosecution of NGOs through participation doctrine, does not violate the principle of legality. Rather, it affirms the functional integrity of the norm in addressing increasingly complex patterns of corrupt collaboration.

Implications and Conceptual Reconstruction

The analysis of Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001 (Anti-Corruption Law), demonstrates that the dynamics of modern corruption practices necessitate a more adaptive reading of the norm in response to collaborative patterns between holders of public authority and non-state actors. The passive involvement of civil servants in the form of deliberate omission, coupled with the active participation of NGOs in exploiting the legitimacy of office, indicates that the classical construction of official misconduct offenses is no longer adequate if interpreted narrowly and formalistically. Accordingly, a conceptual reconstruction is required, one that continues to respect the principle of legality while addressing the increasing complexity of corrupt practices. One principal implication of the expanded meaning of "abuse of authority" lies in the need for clear and consistent interpretative guidelines. In the absence of structured parameters, the qualification of omission

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

as a form of abuse of authority risks generating judicial disparity and legal uncertainty (Hastuti, 2021). Such guidelines should, at minimum, incorporate three principal parameters. First, a specific legal duty inherent in the civil servants's office to act in each situation must be established. Second, evidence of awareness and a purpose of obtaining benefit through the omission must be demonstrated. Third, a rationally explicable nexus between the omission and potential state loss must be identified. Through these parameters, omission would not be automatically criminalized; rather, only conduct satisfying the criminal law standard of abuse of authority would fall within the scope of liability.

Interpretative guidance is likewise essential to clarify the position of non-state actors. NGOs or other entities cannot be subjected to criminal liability solely based on interaction with public officials; rather, unity of intent and tangible cooperation in the exploitation of official authority must be proven. In this respect, such guidelines function as a controlling instrument to ensure that interpretative expansion remains within juridically accountable limits. The expanded interpretation of Article 3 must therefore be understood as a development of meaning within the textual boundaries of the norm, not as the creation of a new offense. The principle of legality remains the foundational framework. Accordingly, interpretative expansion is legitimate only when grounded in systematic and teleological interpretation anchored in legislative intent. Conceptually, abuse of authority is not confined to active conduct but encompasses any deviation in the functional exercise of authority undertaken for the purpose of obtaining benefit and capable of causing state loss. Within this framework, deliberate omission oriented toward advantage constitutes part of such deviation. This expansion does not alter the structural elements of the offense, introduce new elements, or shift the burden of proof. Rather, it clarifies the meaning of existing elements so as to align them with the evolving modus operandi of corruption. Thus, the principle of legality is preserved because interpretation does not exceed the limits of the statutory text and its underlying objective.

Further implications extend to the realm of law enforcement. In practice, enforcement efforts have tended to focus on active perpetrators who leave administrative or documentary traces. Collaborative corruption patterns involving deliberate omission by civil servants and the operational role of NGOs frequently escape optimal prosecution due to conventional evidentiary approaches (Huda & Ruslie, 2023). The conceptual reconstruction proposed herein calls for a reformulation of enforcement approaches in three respects. First, evidentiary analysis should emphasize the functional relationship between official authority and the actions of non-state actors. The inquiry should not be limited to identifying who performed the physical act, but should also examine who enabled, legitimized, or facilitated the abuse of authority. Second, the doctrine of participation must be applied consistently in official misconduct offenses. The involvement of NGOs should not be regarded merely as an external factor, but as an integral component of the criminal structure where unity of intent with civil servants is established. Third, enforcement strategies must balance the effectiveness of anti-corruption efforts with the protection of the suspect's procedural rights.

Accordingly, any construction of omission as abuse of authority must be grounded in compelling proof of a legal duty, intentionality, and a purpose of obtaining benefit. Overall, the conceptual implications of expanding the meaning of abuse of authority under Article 3 point toward the necessity of a more responsive interpretative framework capable of addressing modern collaborative corruption patterns. This reconstruction is not intended to expand criminalization arbitrarily, but rather to ensure that anti-corruption criminal law remains relevant and effective in addressing increasingly complex forms of power abuse. By maintaining the boundaries of the principle of legality, this approach provides a normative foundation for the joint liability of civil servants and NGOs in collaborative corrupt practices.

Conclusion

Based on a normative analysis of Article 3 of Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Corruption Crimes, as amended by Law Number 20 of 2001, it may be affirmed that omission by civil servants within the context of collaborative corruption cannot be regarded as a

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

neutral passive stance. Through systematic and teleological interpretation, omission committed by an official who possesses both authority and a legal duty to act yet consciously fails to prevent or instead facilitates a deviation, may be qualified as a form of abuse of authority. Such abuse need not manifest exclusively in active administrative conduct; it may also take the form of omission that normatively contradicts the purpose for which official authority was conferred. Accordingly, civil servants may be held criminally liable insofar as the elements of abuse of authority, intent to benefit oneself or another, and the occurrence of state financial loss or detriment to the national economy are cumulatively satisfied. Furthermore, NGOs as non-state actors may likewise be subjected to criminal liability under the Anti-Corruption Law regime. The phrase "any person" within the provision reflects an expansion of legal subjects beyond state administrators. Where active participation, unity of intent, and tangible contribution to the commission of the offense are established, an NGO may be positioned as a principal offender, a co-perpetrator (*medepleger*), or even an instigator. The status of being a civil society entity does not confer immunity from criminal responsibility where involvement in corrupt practices exploiting public authority is proven. Collaboration between sivil servants and NGOs in corrupt practices gives rise to a construction of joint liability. Such a relationship demonstrates that contemporary corruption offenses frequently assume a cooperative and cross-actor character. The doctrine of participation, therefore, becomes a crucial analytical instrument for assessing the distribution of roles and the respective contributions of each party. Civil servants may be held accountable for the abuse of their official authority, while NGOs may be held accountable for their active participation within the same scheme. Unity of intent and structured cooperation constitute the normative basis for the imposition of collective responsibility without obscuring individual roles. Thus, the expanded interpretation of "abuse of authority" under Article 3 does not constitute a violation of the principle of legality; rather, it represents a logical consequence of a systematic interpretation of a norm designed to safeguard state finances from deviant collaborative practices. This approach enables anti-corruption criminal law to remain responsive to evolving patterns of crime while simultaneously preserving legal certainty and proportionality in the imposition of criminal sanctions.

Acknowledgment

We would like to express our sincere gratitude to Universitas Pelita Harapan for funding this research. We also extend thanks to all parties who were involved in the research. Artificial intelligence (AI)-assisted language tools were used solely to improve the English translation of the manuscript, while all intellectual content, analysis, and final revisions remain the sole responsibility of the autors.

References

Bagaskoro, M. R., & Khumaeroh, I. N. (2024). Determinan tindak pidana korupsi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik. *Collegium Studiosum Journal*, *7*(1), 299–306. https://doi.org/10.56301/csj.v7i1.1459

Chandra, T. Y. (2022). *Hukum pidana*. PT. Sangir Multi Usaha.

Dewi, T. M. S., Rahmadini, T. M., Salami, M. K., & Hidayat, T. A. (2025). Pertanggungjawaban masyarakat penerima manfaat kerugian negara dampak penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. *Jurnal Ilmu Hukum*, *14*(2), 120–136. https://doi.org/10.30652/jih.14.2.1-17

Ernes, Y. (2026). *Indeks persepsi korupsi Indonesia 2025 turun jadi 34 poin, kini peringkat 109*. Detik News. https://news.detik.com/berita/d-8349687/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2025-turun-jadi-34-poin-kini-peringkat-109

Hastuti, K. S. (2021). Pembaharuan hukum pedoman pemidanaan terhadap disparitas putusan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology (IJCLC)*, *2*(2), 92–102. https://doi.org/10.18196/ijclc.v2i2.12294

Huda, U. A. N., & Ruslie, A. S. (2023). Pembuktian terbalik pada tindak pidana korupsi di

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi

Indonesia dalam rangka menjamin asas kepastian hukum. *Journal Evidence Of Law*, *2*(2), 63–72. https://doi.org/10.59066/jel.v2i2.279

Imran, S. Y., Madjid, A., & Apripari, A. (2023). Expansion of interpretation of phrase of preliminary investigation stages through systematic interpretation as a solution to prejudicial dispute. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, *23*(3), 341–356. https://doi.org/10.30641/dejure.2023.V23.341-356

Khalis, N., & Hartik, A. (2025). *Peras Kades, ASN dan Ketua LSM di Sumenep diringkus polisi*. Kompas.Com. https://surabaya.kompas.com/read/2025/05/27/151405578/peras-kades-asn-dan-ketua-lsm-di-sumenep-diringkus-polisi

Latunussa, S. B. ., Ingsaputro, M. H., & Yawan, F. R. (2022). Analisis yuridis dalam upaya pembuktian terhadap tindak pidana korupsi bagi penyelenggara negara di Kota Jayapura. *Jurnal Ius Publicum*, *3*(1), 33–49. https://doi.org/10.55551/jip.v3i1.44

Malian, S. (2020). Penyalahgunaan wewenang jabatan oleh pejabat negara/pemerintah: Perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana. *Jurnal Hukum Respublica*, *20*(1), 102–121. https://doi.org/10.31849/respublica.v20i1.5363

Nasution, A. F. R., & Bangun, A. R. T. (2023). Analisis yuridis pembuktian terbalik mengenai pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana korupsi. *Binamulia Hukum*, *9*(1), 13–20. https://doi.org/10.37893/jbh.v9i1.357

Panjaitan, A. C. D., Panjaitan, T. F., & Leowinata, C. A. (2025). From campus to the public arena: Institutional educational as the vanguard of anti-corruption efforts. *The Indonesian Journal of International Clinical Legal Education*, *7*(3), 501–532. https://doi.org/10.15294/ijicle.v7i3.35316

Prasetiono, Y., Arifin, Z., & Sudarmanto, K. (2022). Implementasi pemidanaan pelaku penyertaan (deelneming) tindak pidana korupsi. *JURNAL USM LAW REVIEW*, *5*(2), 647–662. https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5241

Pratama, M. R., & Januarsyah, M. P. Z. (2020). Penerapan sistem pertanggungjawaban pidana korporasi sebagai subjek tindak pidana dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. *Jurnal Wawasan Yuridika*, *4*(2), 240. https://doi.org/10.25072/jwy.v4i2.350

Pratiwi, S. (2023). Delik penyertaan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). *Binamulia Hukum*, *11*(1), 69–80. https://doi.org/10.37893/jbh.v11i1.307

Puspito, B., & Masyhar, A. (2023). Dynamics of legality principles in Indonesian national criminal law reform. *Journal of Law and Legal Reform*, *4*(1), 129–148. https://doi.org/10.15294/jllr.v4i1.64078

Rizkyta, A. P., & Ningsih, B. R. (2022). Penyalahgunaan wewenang berdasarkan pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tindak pidana korupsi. *Esensi Hukum*, *4*(2), 131–138. https://doi.org/10.35586/esensihukum.v4i2.161

Sahari, A. (2026). Administrative accountability of public officials for criminal acts of corruption from the perspective of state administrative law. *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum*, *11*(1), 100–108. https://doi.org/10.30596/dll.v11i1.27130

Sanjaya, A. W. (2024). *Ajaran kesalahan dalam hukum pidana*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.

Sudiantoro, H., & Ginting, R. (2019). Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam pemberantasan korupsi. *Recidive: Jurnal Hukum Pidana Dan Penanggulangan Kejahatan*, *5*(2), 203–223. https://doi.org/10.20961/recidive.v8i1.40617

Transparency International. (2026). *Corruption perceptions index 2025: Decline in leadership undermining global fight against corruption*. https://www.transparency.org/en/press/corruption-perceptions-index-2025-decline-leadership-undermining-global-fight

Wibowo, A. (2020). Penentuan kriteria unsur penyalahgunaan wewenang dalam perkara tindak

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

pidana korupsi (studi putusan pengadilan). *Jurnal Yuridis*, *7*(1), 120. https://doi.org/10.35586/jyur.v7i1.1025

Wicaksono, D. (2022). Perbandingan sistem hukum pidana Indonesia dengan Belanda ditinjau berdasarkan karakteristik Romano-Germanic Legal Family. *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, *6*(2), 181–196. https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v6i2.5360

Wijayanti, R., Yuliati, Y., & Djatmika, P. (2023). The urgency of regulation of bribery in the private sector as a criminal act of corruption in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, *10*(5). https://doi.org/10.18415/ijmmu.v10i5.5030

Yamin, B., & Rachman, M. T. (2025). Problematik yuridis pasal 2 KUHP baru dalam perspektif prinsip-prinsip dasar asas legalitas. *Unizar Law Review*, *8*(2), 170–180. https://doi.org/10.36679/ulr.v8i2.106

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Integritas: Jurnal Antikorupsi
Vol 12, No. 1, 2026, pp. 91-104

https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Pertanggungjawaban pidana Pegawai Negeri Sipil dan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam kolaborasi korupsi

Ananda Chrisna D. Panjaitan [1, a] *, Torang Fadly Panjaitan [2, b]

[1] Universitas Pelita Harapan. Jl. Boulevard M.H. Thamrin 1100, Tangerang, 15811, Indonesia
[2] Universitas Sumatera Utara. Jl. Tri Dharma No. 9, Medan, 20222, Indonesia
[a] ananda.panjaitan@uph.edu; [b] torangfadly@students.usu.ac.id
* Corresponding Author

Abstrak*:* Artikel ini menganalisis perluasan makna penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Permasalahan utama yang dikaji meliputi: apakah omisi atau sikap diam yang disengaja oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat dikualifikasikan secara hukum sebagai penyalahgunaan wewenang, serta bagaimana konstruksi pertanggungjawaban pidana bersama antara ASN dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam kerangka praktik koruptif. Melalui kerangka metodologis tersebut, batas-batas doktrinal mengenai penyalahgunaan wewenang dan penyertaan dianalisis secara sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa omisi yang dilakukan oleh ASN yang memiliki kewajiban hukum untuk bertindak dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang apabila omisi tersebut dilakukan secara sadar dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain, serta menimbulkan kerugian keuangan negara. Dalam konteks kolaborasi, doktrin penyertaan (*medepleger*) menjadi landasan yuridis bagi pembebanan pertanggungjawaban pidana bersama antara pelaku dari unsur ASN dan LSM. Artikel ini menyimpulkan bahwa perluasan penafsiran terhadap Pasal 3 harus dilakukan secara hati-hati dalam batas-batas asas legalitas, dengan tetap responsif terhadap perkembangan pola korupsi kolaboratif.
Kata Kunci: Korupsi; Omisi; Kewenangan; Penyertaan; Pertanggungjawaban.

How to Cite: Panjaitan, A. C. D., & Panjaitan, T. F. (2026). The criminal liability of Civil Servants and Non-Governmental Organizations in corrupt collaboration. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *12*(1), 91-104. https://doi.org/10.32697/integritas.v12i1.1682

Pendahuluan

Korupsi telah memburuk secara global, dengan bahkan demokrasi yang telah mapan mengalami peningkatan tingkat korupsi di tengah menurunnya standar kepemimpinan, sebagaimana dilaporkan dalam Indeks Persepsi Korupsi 2025 (Panjaitan et al., 2025), yang diterbitkan oleh Transparency International. Indeks tahunan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia memperoleh skor 34 dari 100. Dari segi peringkat, Indonesia menempati posisi ke-109 dari total 182 negara yang dinilai. Jika dibandingkan dengan capaian sebelumnya, terjadi penurunan: skor Indonesia menurun dari 31, dan peringkatnya turun dari posisi ke-99 pada tahun 2024 (Ernes, 2026). Laporan dan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Transparency International melalui Indeks Persepsi Korupsi (IPK) secara konsisten menekankan pentingnya ruang sipil yang terbuka sebagai prasyarat bagi penegakan antikorupsi yang efektif. Negara-negara yang memperoleh skor IPK relatif lebih tinggi pada umumnya menunjukkan struktur tata kelola yang inklusif, perlindungan terhadap kebebasan berekspresi, dan partisipasi aktif masyarakat sipil dalam fungsi pengawasan. Dalam kerangka ini, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) diposisikan sebagai komponen sentral dalam mekanisme akuntabilitas publik, yang berfungsi sebagai pengawas independen yang mampu mengidentifikasi penyalahgunaan kekuasaan, mendorong transparansi anggaran, dan memperkuat kontrol sosial terhadap pejabat publik (Transparency International, 2026).

Akan tetapi, perlu ditekankan bahwa perluasan ruang sipil bagi LSM tidak berarti pemberian imunitas tanpa batas. Prinsip-prinsip tata kelola yang baik menuntut akuntabilitas tidak hanya dari negara, tetapi juga dari aktor non-negara. LSM yang memperoleh legitimasi moral sebagai pengawas publik tetap tunduk pada standar transparansi keuangan, integritas organisasi, dan mekanisme akuntabilitas interna (Sudiantoro & Ginting, 2019). Ketiadaan standar etika dan

pengawasan yang memadai menimbulkan risiko berupa penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan, bahkan praktik korupsi yang dilakukan oleh individu di dalam organisasi masyarakat sipil itu sendiri. Dalam kondisi demikian, LSM dapat mengalami suatu "paradoks akuntabilitas", yaitu ketika entitas yang dibentuk untuk mengawasi korupsi justru terlibat dalam praktik korupsi.

Perjalanan penegakan hukum antikorupsi di Indonesia menunjukkan pola kriminalitas yang semakin kompleks. Jika pada fase awal korupsi lebih banyak dipahami sebagai penyalahgunaan jabatan oleh pejabat publik secara individual, perkembangan terkini memperlihatkan adanya skema kolaboratif yang melibatkan aktor negara maupun non-negara, yang kerap menyerupai praktik pemerasan dengan memanfaatkan kewenangan publik. Kolaborasi tersebut menimbulkan tantangan yuridis yang signifikan, khususnya berkaitan dengan klasifikasi tindak pidana dan konstruksi pertanggungjawaban pidana bagi para pihak yang terlibat. Dalam beberapa kasus, Aparatur Sipil Negara (ASN) diduga terlibat, baik secara aktif maupun pasif, dalam praktik pemerasan yang dilakukan bersama dengan LSM. Salah satu perkara dugaan pemerasan yang melibatkan individu yang berafiliasi dengan sebuah LSM dan pejabat Inspektorat Kabupaten Sumenep telah disidangkan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya. Dalam perkara tersebut, ketua LSM dan seorang Inspektur Pembantu didakwa atas tuduhan penyalahgunaan kewenangan dan turut serta dalam tindak pidana terhadap seorang kepala desa, yang diduga dipaksa untuk menyerahkan uang sejumlah puluhan juta rupiah terkait pengamanan proyek pengaspalan jalan yang didanai Dana Desa (Khalis & Hartik, 2025). Modus operandi yang digunakan dilaporkan berupa ancaman untuk melaporkan kepala desa kepada inspektorat apabila pembayaran yang diminta tidak dipenuhi, yang berujung pada penangkapan di lokasi penyerahan uang. Perkara ini menarik perhatian publik karena melibatkan pejabat pengawas internal pemerintah yang secara kelembagaan memiliki mandat untuk mencegah korupsi, tetapi justru diduga turut serta dalam praktik pemerasan. Situasi tersebut menimbulkan kekhawatiran mengenai efektivitas mekanisme pengawasan internal dan penegakan hukum dalam mencegah kolaborasi koruptif antara aktor negara dan non-negara.

Modus operandi yang berulang melibatkan pemanfaatan legitimasi jabatan ASN untuk memperkuat tekanan yang dilakukan oleh LSM terhadap kepala desa atau pengelola anggaran publik. Dalam konstruksi semacam ini, LSM berperan sebagai pihak pelaksana yang memulai ancaman administratif atau melakukan pendekatan tertentu, sementara ASN menyediakan legitimasi struktural melalui kewenangan yang melekat pada jabatannya. Dalam beberapa kasus, ASN mungkin tidak secara langsung menerima uang ataupun secara pribadi melakukan tindakan pemaksaan; akan tetapi, pengetahuan dan persetujuan diam-diam terhadap penggunaan kewenangan jabatan sebagai instrumen tekanan dapat dibuktikan. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan hukum yang mendasar: apakah perbuatan tersebut semata-mata harus dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemerasan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), ataukah telah memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi? Persoalan ini melampaui perbedaan terminologis dan berkaitan dengan paradigma penegakan hukum yang lebih luas serta kapasitas rezim antikorupsi dalam merespons bentuk-bentuk korupsi kolaboratif yang semakin terselubung.

Secara normatif, Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang tersedia karena jabatan atau kedudukan, sehingga dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Rizkyta & Ningsih, 2022). Frasa "penyalahgunaan kewenangan" merupakan titik sentral perdebatan dalam konteks kolaborasi antara ASN dan LSM. Dalam praktik peradilan, unsur tersebut kerap ditafsirkan secara sempit sebagai tindakan aktif yang secara langsung mengakibatkan kerugian negara. Akibatnya, keterlibatan pasif dalam bentuk pembiaran atau persetujuan diam-diam sering kali terlepas dari klasifikasi sebagai penyalahgunaan kewenangan.

Kondisi tersebut mengungkap kelemahan mendasar dalam penerapan praktis Pasal 3. Hukum positif Indonesia belum secara eksplisit merumuskan konsep penyalahgunaan kewenangan melalui kelalaian atau pembiaran (*abuse of authority by omission*), meskipun secara konseptual penyalahgunaan kekuasaan tidak selalu terwujud dalam bentuk tindakan aktif. Dalam teori hukum

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

administrasi dan doktrin hukum pidana kontemporer, kewenangan publik dipahami sebagai amanah yang mengandung kewajiban fidusia untuk bertindak demi kepentingan umum. Ketika seorang pejabat publik secara sadar membiarkan kewenangannya digunakan untuk tujuan yang tidak semestinya, pembiaran tersebut dapat dipahami sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan yang bersifat negatif.

Kompleksitas persoalan ini semakin meningkat ketika Organisasi Non-Pemerintah (*Non-Governmental Organizations*/LSM) terlibat sebagai aktor non-negara. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengadopsi rumusan subjek hukum "setiap orang", sehingga secara normatif tidak membatasi pelaku hanya pada pejabat publik. Kendati demikian, kesulitan doktrinal muncul ketika LSM tidak secara langsung memiliki kewenangan publik, tetapi beroperasi dalam hubungan kolaboratif dengan ASN. Dalam keadaan demikian, timbul pertanyaan apakah LSM dapat diproses sebagai pelaku tindak pidana korupsi atau hanya sebagai pelaku pemerasan biasa. Lebih lanjut, perlu dikaji apakah doktrin penyertaan (*deelneming*) dalam hukum pidana dapat berfungsi untuk menjembatani kesenjangan relasional tersebut.

Permasalahan klasifikasi antara pemerasan dan korupsi merupakan isu sentral dalam konteks ini. Tindak pidana pemerasan berdasarkan KUHP mensyaratkan adanya pemaksaan yang disertai ancaman untuk memperoleh penyerahan suatu barang atau keuntungan. Sebaliknya, tindak pidana korupsi mensyaratkan adanya penyalahgunaan kewenangan serta kerugian keuangan negara, baik yang telah terjadi maupun yang berpotensi terjadi. Ketika tekanan dilakukan melalui instrumentalisasi legitimasi jabatan publik, batas antara tindak pidana umum dan tindak pidana korupsi menjadi kabur. Perbuatan yang secara lahiriah menyerupai pemerasan dapat bertransformasi menjadi tindak pidana korupsi apabila penyalahgunaan kewenangan yang melekat pada jabatan ASN dapat dibuktikan. Meskipun demikian, setiap perluasan penafsiran terhadap Pasal 3 tidak boleh bertentangan dengan asas legalitas (*nullum crimen sine lege*) (Puspito & Masyhar, 2023). Asas ini mencakup doktrin *lex scripta, lex certa, dan lex stricta*, yang melarang penggunaan analogi dalam hukum pidana. Atas dasar itu, argumentasi bahwa pembiaran dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan harus dibangun melalui penafsiran sistematis dan teleologis yang tetap berada dalam batas tekstual norma undang-undang. Perluasan yang diajukan tidak dimaksudkan untuk menciptakan delik baru, melainkan untuk memberikan penafsiran kontekstual terhadap unsur-unsur yang telah ada.

Dari perspektif teori penyertaan, kolaborasi antara ASN dan LSM dapat dikonstruksikan sebagai turut melakukan (*medepleger*) atau membantu melakukan (*medeplichtige*), bergantung pada tingkat keterlibatan dan adanya kesepakatan bersama di antara para pihak. Apabila dapat dibuktikan adanya kesatuan kehendak (*gemeenschappelijke opzet*) antara ASN dan LSM untuk memanfaatkan kewenangan publik demi keuntungan pribadi atau bersama, pertanggungjawaban pidana bersama dapat dibebankan dalam kerangka Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, LSM sebagai aktor non-negara dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila keterlibatannya dalam penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dapat dibuktikan.

Artikel ini berangkat dari pemikiran bahwa pola korupsi yang berkembang melalui kolaborasi antara aktor negara dan non-negara memerlukan rekonstruksi interpretatif terhadap Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penyalahgunaan kewenangan tidak seharusnya dipahami secara reduktif sebagai tindakan aktif semata, tetapi juga harus mencakup pembiaran yang disengaja ketika pejabat publik memiliki kewajiban hukum untuk bertindak. Penafsiran tersebut tetap sejalan dengan asas legalitas sepanjang dibangun melalui argumentasi sistematis dan tidak memperkenalkan unsur pertanggungjawaban pidana yang baru.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dirumuskan tiga pertanyaan utama. Pertama, apakah pembiaran yang dilakukan oleh ASN dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi? Kedua, apakah LSM sebagai aktor non-negara dapat dimintai pertanggungjawaban pidana berdasarkan undang-undang yang sama? Ketiga, bagaimana konstruksi pertanggungjawaban bersama antara ASN dan LSM dalam praktik koruptif? Artikel ini berpendapat bahwa pembiaran yang disengaja oleh ASN, ketika disertai dengan kewajiban hukum untuk bertindak dan adanya tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan kewe-

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

nangan berdasarkan Pasal 3. Lebih lanjut, mengingat Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengadopsi rumusan subjek hukum "setiap orang", LSM juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila keterlibatannya dalam skema penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dapat dibuktikan. Dengan demikian, kolaborasi antara ASN dan LSM melahirkan pertanggungjawaban bersama melalui integrasi doktrin penyalahgunaan kewenangan dan teori penyertaan dalam hukum pidana. Secara konseptual, artikel ini berupaya mengembangkan rekonstruksi interpretatif yang memperluas ruang lingkup pertanggungjawaban pidana tanpa melanggar asas legalitas. Secara praktis, artikel ini berkontribusi terhadap penguatan rezim antikorupsi dalam menghadapi bentuk-bentuk korupsi kolaboratif yang semakin kompleks. Melalui pendekatan normatif-dogmatis yang diperkaya dengan analisis teoretis, ditegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum antikorupsi tidak hanya bergantung pada keberadaan norma hukum, tetapi juga pada kemauan untuk menafsirkan norma tersebut secara progresif dalam batas-batas konstitusional.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang berorientasi pada analisis norma hukum positif, doktrin hukum, dan prinsip-prinsip hukum pidana yang relevan dengan konstruksi penyalahgunaan kewenangan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Penggunaan pendekatan normatif didasarkan pada karakter permasalahan yang diteliti, yaitu persoalan penafsiran peraturan perundang-undangan dan konstruksi pertanggungjawaban pidana dalam hubungan kolaboratif antara ASN dan LSM. Fokus penelitian tidak diarahkan pada efektivitas empiris penegakan hukum, melainkan pada perumusan argumentasi yuridis mengenai kemungkinan perluasan makna "penyalahgunaan kewenangan" dalam batas-batas asas legalitas.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan melalui pengkajian terhadap Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi beserta keterkaitannya dengan doktrin penyertaan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), khususnya Pasal 55 dan Pasal 56 mengenai turut serta melakukan dan membantu melakukan tindak pidana. Dalam konteks ini, prinsip lex stricta sebagai bagian integral dari asas legalitas dalam hukum pidana juga turut dipertimbangkan. Di samping itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan dengan memanfaatkan teori penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power theory*) dan teori penyertaan (*deelneming*) untuk menjelaskan hubungan antara kewenangan jabatan dan pertanggungjawaban pidana kolektif dalam tindak pidana korupsi.

Melalui kerangka analisis tersebut, pembiaran (*omission*) dikaji sebagai bentuk potensial dari penyalahgunaan kewenangan ketika terdapat kewajiban hukum untuk bertindak. Selanjutnya, pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan melalui telaah terhadap putusan pengadilan yang menafsirkan unsur "penyalahgunaan kewenangan", khususnya dalam perkara yang menunjukkan keterlibatan tidak langsung atau pola kolaboratif antara pejabat publik dan aktor non-negara. Melalui kombinasi berbagai pendekatan tersebut, dikembangkan suatu analisis doktrinal yang sistematis untuk menilai batas-batas interpretatif Pasal 3 dalam struktur hukum pidana Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Kerangka Normatif Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 merupakan salah satu ketentuan sentral dalam rezim antikorupsi Indonesia. Ketentuan ini dirumuskan secara sistematis untuk menanggulangi penyimpangan dalam pelaksanaan kewenangan jabatan yang mengakibatkan kerugian negara. Dalam konteks artikel ini, Pasal 3 dianalisis sebagai landasan normatif untuk menilai kemungkinan perluasan makna "penyalahgunaan kewenangan", khususnya dalam situasi yang melibatkan kolaborasi koruptif antara ASN dan LSM. Secara normatif, Pasal 3 memuat empat unsur kumulatif, yaitu: (1) setiap orang; (2) dengan tujuan menguntungkan diri sendiri,

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

orang lain, atau korporasi; (3) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang tersedia karena jabatan atau kedudukan; dan (4) yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Keempat unsur tersebut harus dibuktikan secara bersamaan agar pertanggungjawaban pidana dapat dikenakan (Wibowo, 2020).

Unsur "setiap orang" menunjukkan bahwa subjek hukum dalam Pasal 3 tidak terbatas hanya pada pegawai negeri atau penyelenggara negara. Ditinjau secara gramatikal, frasa tersebut memiliki cakupan yang luas dan meliputi individu maupun korporasi. Akan tetapi, karena Pasal 3 mensyaratkan adanya kewenangan yang melekat karena jabatan atau kedudukan, subjek yang secara langsung memenuhi unsur ini adalah pejabat publik atau ASN. Dalam hal aktor non-negara seperti LSM, keterlibatannya harus dikonstruksikan melalui doktrin penyertaan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), khususnya Pasal 55 dan Pasal 56 mengenai turut serta melakukan dan membantu melakukan tindak pidana. Dengan demikian, LSM dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam kerangka Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi apabila dapat dibuktikan adanya kesatuan kehendak dan pembagian peran dengan ASN dalam mengeksploitasi kewenangan jabatan. Unsur kedua, yaitu "dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi", merupakan unsur subjektif (*mens rea*) yang membedakan Pasal 3 dari sekadar pelanggaran administratif. Tujuan untuk memperoleh keuntungan tidak mensyaratkan terwujudnya manfaat secara nyata; cukup dibuktikan adanya kehendak atau maksud untuk memperoleh keuntungan tersebut. Keuntungan dapat bersifat langsung maupun tidak langsung dan tidak harus dinikmati secara pribadi oleh pelaku. Dalam konteks kolaborasi antara ASN dan LSM, unsur ini dapat terpenuhi apabila seorang ASN mengetahui adanya skema pemanfaatan kewenangan jabatan untuk memperoleh keuntungan tertentu dan secara sadar mendukung atau membiarkan perbuatan tersebut. Pembuktian mengenai kesatuan kehendak menjadi faktor yang sangat penting dalam membangun konstruksi pertanggungjawaban pidana bersama. Unsur ketiga, yaitu "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang tersedia karena jabatan atau kedudukan", merupakan inti dari Pasal 3. Dari perspektif hukum administrasi, penyalahgunaan kewenangan dipahami sebagai penyimpangan dari tujuan pemberian kewenangan (*detournement de pouvoir*), penyimpangan prosedur, atau pelaksanaan kewenangan yang melampaui batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hukum pidana, penyalahgunaan kewenangan harus ditafsirkan sebagai penyimpangan yang disertai dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan dan menimbulkan kerugian negara.

Persoalan penting yang dibahas dalam artikel ini adalah apakah pembiaran yang dilakukan oleh ASN dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan. Secara teoretis, pembiaran dapat menimbulkan pertanggungjawaban pidana apabila terdapat kewajiban hukum untuk bertindak, kemampuan untuk bertindak tersedia, dan dapat dibuktikan adanya kesengajaan untuk tidak bertindak. ASN memiliki kewajiban yang melekat untuk menjaga integritas dan legalitas pelaksanaan kewenangan publik (Sahari, 2026). Apabila seorang ASN mengetahui bahwa kewenangannya sedang digunakan sebagai instrumen tekanan atau legitimasi oleh LSM dan dengan sengaja membiarkan penggunaan tersebut demi memperoleh keuntungan tertentu, pembiaran tersebut dapat ditafsirkan sebagai bentuk pasif dari penyalahgunaan kewenangan. Penafsiran ini tidak menciptakan delik baru, melainkan memperluas makna penyalahgunaan kewenangan secara sistematis dalam batas tekstual norma yang telah ada. Unsur keempat adalah "yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara".

Unsur keempat adalah "yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara." Frasa "dapat merugikan" menunjukkan bahwa kerugian aktual tidak selalu diperlukan; cukup dibuktikan adanya risiko kerugian yang nyata dan terukur. Dengan demikian, Pasal 3 memiliki karakter sebagai delik formil yang menitikberatkan pada potensi akibat dari perbuatan yang dilakukan. Dalam praktik korupsi kolaboratif yang menyasar dana publik, seperti dana desa atau anggaran daerah, pemanfaatan kewenangan jabatan untuk memberikan tekanan atau mengalihkan sumber daya publik dapat dianggap cukup untuk memenuhi unsur potensi kerugian negara. Berdasarkan kerangka normatif tersebut, dapat disimpulkan bahwa ASN dapat dimintai pertanggungjawaban pidana berdasarkan Pasal 3 apabila pembiaran (*omission*) memenuhi kualifikasi sebagai penyalahgunaan kewenangan dan disertai dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan. Untuk kepentingan penelitian ini, istilah LSM merujuk pada entitas non-negara yang diakui secara

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

hukum, termasuk yayasan, perkumpulan, dan organisasi masyarakat sipil yang terdaftar serta memiliki hubungan fungsional dengan administrasi pemerintahan, khususnya dalam pengawasan, pelaksanaan, pemantauan, atau advokasi program yang didanai oleh anggaran publik. Ruang lingkup penelitian ini mencakup LSM sebagai entitas kelembagaan beserta pengurus, anggota, atau perwakilannya yang bertindak dalam lingkup kewenangan organisasinya. Penelitian ini dibatasi pada LSM yang kegiatannya berkaitan secara langsung dengan pengelolaan, pengawasan, atau pelaksanaan program publik dan dana publik, termasuk dana desa, anggaran daerah, dan inisiatif antikorupsi. Individu yang sekadar mengaku berafiliasi dengan LSM atau bertindak semata-mata dalam kapasitas pribadi tanpa otorisasi kelembagaan tidak termasuk dalam cakupan analisis ini. Sementara itu, LSM beserta pengurus atau perwakilan resminya juga dapat dituntut dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi melalui konstruksi penyertaan, sepanjang dapat dibuktikan adanya kesatuan kehendak, keterlibatan kelembagaan, dan partisipasi aktif dalam eksploitasi kewenangan ASN. Dengan demikian, perluasan makna penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 tidak merupakan analogi yang melanggar asas legalitas, melainkan penafsiran sistematis yang ditujukan untuk merespons pola korupsi kolaboratif yang semakin kompleks dalam praktik.

Problematika Keterlibatan Pasif Aparatur Sipil Negara dalam Kolaboratif Koruptif

Salah satu persoalan paling kompleks dalam konstruksi pertanggungjawaban pidana berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 berkaitan dengan keterlibatan pasif ASN. Wijayanti et al. (2023), dalam praktik kolaborasi koruptif dengan aktor non-negara, LSM. Jika keterlibatan aktif relatif mudah dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan, kesulitan doktrinal yang lebih besar muncul ketika peran ASN bersifat pasif dan terwujud dalam bentuk pembiaran (*omission*). Pertanyaan sentralnya adalah apakah pembiaran tersebut dapat dikenakan sanksi pidana sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan.

Dalam doktrin hukum pidana modern, tidak setiap pembiaran dapat dipidana. Pembiaran hanya dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana apabila memenuhi syarat-syarat tertentu. Pertama, harus terdapat kewajiban hukum untuk bertindak. Kedua, pelaku harus memiliki kemampuan nyata untuk mencegah atau menghentikan terjadinya akibat yang merugikan. Ketiga, harus dapat dibuktikan adanya kesengajaan untuk tidak bertindak meskipun pelaku menyadari konsekuensi yang akan timbul. Dalam konteks jabatan publik, ASN tidak hanya dibekali kewenangan, tetapi juga dibebani kewajiban normatif untuk memastikan bahwa kewenangan tersebut dijalankan sesuai dengan hukum. Dengan demikian, ketika seorang ASN mengetahui bahwa kewenangannya sedang dimanfaatkan sebagai instrumen legitimasi atau tekanan oleh pihak lain misalnya LSM yang melakukan pemerasan dan secara sadar membiarkan keadaan tersebut demi memperoleh keuntungan tertentu, pembiaran itu tidak lagi bersifat netral. Pembiaran tersebut berubah menjadi penyimpangan fungsi kewenangan. Dari perspektif Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, frasa "menyalahgunakan kewenangan" tidak secara eksplisit membedakan antara perbuatan aktif dan pasif (Bagaskoro & Khumaeroh, 2024). Melalui penafsiran sistematis, penyalahgunaan dapat mencakup tidak hanya pelaksanaan kewenangan yang menyimpang, tetapi juga pembiaran terhadap penyimpangan yang terjadi dalam lingkup tanggung jawab jabatan. Atas dasar itu, pembiaran yang dilakukan oleh ASN berpotensi dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan sepanjang unsur tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain serta potensi kerugian negara dapat dibuktikan.

Secara klasik, hukum pidana mengenal dua bentuk perbuatan, yaitu perbuatan aktif (*active conduct*) and tidak melakukan perbuatan yang diwajibkan (*failure to act*) (Sanjaya, 2024). Perbuatan aktif merujuk pada tindakan afirmatif yang secara langsung mewujudkan unsur-unsur tindak pidana. Dalam konteks Pasal 3, contohnya meliputi perintah aktif untuk mencairkan dana secara melawan hukum atau penandatanganan dokumen yang menyimpang dari prosedur. Sebaliknya, tidak melakukan perbuatan yang diwajibkan merujuk pada kegagalan melakukan suatu tindakan yang diwajibkan oleh hukum. Pembiaran tidak dengan sendirinya menjadi tindak pidana kecuali terdapat kewajiban hukum untuk bertindak. Pembedaan ini sangat penting dalam delik jabatan, karena kewenangan selalu disertai dengan kewajiban yang bersifat korelatif. Kegagalan menjalan-

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

kan kewajiban jabatan dapat memperoleh dimensi pidana apabila dilakukan dengan sengaja dan mengakibatkan terganggunya kepentingan hukum yang dilindungi. Dalam kolaborasi koruptif antara ASN dan LSM, keterlibatan sering kali tidak muncul dalam bentuk instruksi yang eksplisit, melainkan melalui pembiaran yang menciptakan ruang legitimasi bagi aktor non-negara untuk mengeksploitasi posisi ASN. Pada titik ini, batas antara perbuatan aktif dan perbuatan aktif menjadi kabur. Pembiaran yang dilakukan dengan kesadaran dan tujuan untuk memperoleh keuntungan tidak lagi dapat dipandang sekadar sebagai kelalaian administratif, melainkan dapat diposisikan sebagai kontribusi terhadap terjadinya tindak pidana (Latunussa et al., 2022). Meskipun demikian, setiap perluasan makna penyalahgunaan kewenangan ke dalam ranah pembiaran harus dilakukan secara hati-hati agar tidak bertentangan dengan asas legalitas. Penafsiran tidak boleh berbentuk analogi yang menciptakan delik baru, melainkan harus dibangun melalui konstruksi sistematis yang mengakui bahwa kewenangan jabatan secara inheren mengandung kewajiban untuk mencegah penyimpangan dalam ruang lingkup tanggung jawabnya (Wicaksono, 2022).

Meskipun pembiaran secara normatif dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana, kesulitan terbesar terletak pada aspek pembuktian. Berbeda dengan perbuatan aktif yang sering meninggalkan jejak administratif atau dokumentasi tertulis, pembiaran kerap tidak memiliki jejak pembuktian yang bersifat langsung. Terdapat beberapa tantangan praktis dalam konteks ini. Pertama, harus dibuktikan adanya kewajiban hukum yang spesifik untuk bertindak. Tidak semua bentuk kewenangan disertai dengan kewajiban yang dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa pembuktian mengenai kewajiban tersebut, pembiaran mudah dikategorikan sebagai kelalaian administratif semata, bukan penyalahgunaan kewenangan. Kedua, unsur kesengajaan harus dapat dibuktikan. Penegak hukum harus menunjukkan bahwa ASN mengetahui adanya penyimpangan dan secara sadar memilih untuk tidak bertindak. Tanpa adanya bukti komunikasi, koordinasi, atau kesatuan kehendak dengan LSM, pembiaran dapat dipandang sebagai lemahnya pengawasan, bukan kolaborasi koruptif. Ketiga, hubungan kausal antara pembiaran dan potensi kerugian negara harus dapat dibuktikan. Dalam praktik, jaksa penuntut umum umumnya menghadapi kesulitan yang lebih kecil dalam membuktikan perbuatan aktif dibandingkan dengan membuktikan peran pasif yang bersifat implisit. Keterbatasan pembuktian tersebut menyebabkan praktik peradilan cenderung berhati-hati dalam mengualifikasikan pembiaran sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan (Nasution & Bangun, 2023). Konsekuensinya, muncul kecenderungan bahwa hanya pelaku aktif yang diproses secara pidana, sementara aktor pasif yang menempati posisi strategis dalam struktur kewenangan sering kali terhindar dari pertanggungjawaban. Dengan demikian, problematika keterlibatan pasif ASN dalam kolaborasi koruptif dapat ditempatkan dalam tiga dimensi yang saling berkaitan, yaitu legitimasi normatif untuk mengualifikasikan pembiaran sebagai penyalahgunaan kewenangan, pembedaan konseptual antara actus dan *omission* dalam delik jabatan, serta tantangan pembuktian yang dihadapi dalam praktik. Artikel ini berpendapat bahwa sepanjang dapat dibuktikan adanya kewajiban hukum untuk bertindak, kesadaran, dan tujuan untuk memperoleh keuntungan, pembiaran yang dilakukan oleh ASN dapat dikonstruksikan sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan tetap menjaga batas-batas penafsiran yang sesuai dengan asas legalitas.

Analisis Penyertaan antara Aparatur Sipil Negara dan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Kolaborasi Koruptif

Salah satu isu sentral yang dibahas dalam artikel ini berkaitan dengan konstruksi pertanggungjawaban pidana bersama antara ASN dan LSM. Persoalan ini menjadi semakin relevan ketika praktik korupsi tidak lagi dilakukan secara individual, melainkan melalui pola kolaboratif yang melibatkan pemegang kewenangan publik dan aktor non-negara. Dalam konteks tersebut, teori penyertaan (*deelneming*) berfungsi sebagai instrumen analitis untuk menjelaskan struktur relasional peran dan tanggung jawab para pihak (Prasetiono et al., 2022). Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menitikberatkan pada penyalahgunaan kewenangan yang melekat pada jabatan atau kedudukan. Akan tetapi, frasa "setiap orang" yang terkandung di dalamnya memberikan ruang normatif untuk membangun pertanggungjawaban pidana

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

yang tidak terbatas pada ASN saja, sepanjang seluruh unsur tindak pidana terpenuhi secara kumulatif.

Kontruksi Medepleger dalam Relasi ASN-LSM

Dalam sistem hukum pidana Indonesia, penyertaan diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), khususnya Pasal 55 dan Pasal 56. Salah satu bentuk penyertaan yang relevan dalam konteks kolaborasi koruptif adalah *medepleger* (turut serta melakukan). Secara doktrinal, *medepleger* mensyaratkan dua unsur utama, yaitu adanya kesatuan kehendak (*gemeenschappelijke opzet*) dan kerja sama nyata dalam pelaksanaan tindak pidana (Pratiwi, 2023). Setiap peserta tidak harus secara individual memenuhi seluruh unsur tindak pidana; yang diperlukan adalah adanya pembagian peran yang saling melengkapi dalam satu desain kriminal yang terpadu.

Dalam konteks kolaborasi antara ASN dan LSM, *medepleger* dapat dikonstruksikan apabila: (1) Terdapat kesepahaman antara ASN dan LSM mengenai tujuan untuk memperoleh keuntungan tertentu; (2) ASN memberikan akses, legitimasi, atau perlindungan melalui kewenangan yang melekat pada jabatannya; dan (3) Fungsi operasional, seperti melakukan tekanan, negosiasi, atau pengumpulan dana, dijalankan oleh LSM

Dalam pola semacam ini, meskipun LSM tidak memiliki kewenangan publik, partisipasi dalam penyalahgunaan kewenangan terwujud melalui kerja sama dengan ASN. Penyalahgunaan tersebut tetap melekat pada kapasitas jabatan ASN, tetapi dilaksanakan dalam kerangka kesatuan kehendak. Dengan demikian, kedua pihak dapat ditempatkan sebagai pelaku bersama (*co-perpetrators*). Konstruksi ini memberikan jawaban normatif atas pertanyaan mengenai bagaimana pertanggungjawaban bersama dapat dibangun dalam praktik korupsi kolaboratif.

Peran LSM dalam Delik Jabatan

Secara konseptual, Pasal 3 merupakan delik jabatan karena mensyaratkan adanya kewenangan yang melekat pada jabatan atau kedudukan. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana aktor non-negara, seperti LSM, dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam delik yang berlandaskan pada kewenangan publik. Jawabannya terletak pada teori penyertaan. Dalam hukum pidana, tidak semua pelaku harus memiliki kualifikasi khusus yang melekat pada delik berkualitas agar dapat dimintai pertanggungjawaban pidana (Chandra, 2022). Dalam delik jabatan, pelaku utama memang harus memiliki kualifikasi tertentu, seperti pejabat publik atau ASN. Akan tetapi, pihak lain tetap dapat dimintai pertanggungjawaban sebagai pelaku bersama atau pembantu apabila dapat dibuktikan adanya kerja sama yang disadari dalam pelaksanaan tindak pidana. Dengan demikian, LSM sebagai aktor non-negara tidak perlu memiliki kewenangan publik untuk dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Cukup dibuktikan bahwa LSM secara sadar dan aktif bekerja sama dalam eksploitasi kewenangan ASN dengan tujuan memperoleh keuntungan dan menimbulkan potensi kerugian keuangan negara (Dewi et al., 2025). Dalam praktik, kolaborasi koruptif sering kali melibatkan LSM sebagai aktor operasional yang menjalankan strategi tekanan, sementara ASN menyediakan legitimasi struktural melalui jabatannya. Dinamika relasional tersebut menghasilkan simbiosis fungsional yang berujung pada penyalahgunaan kewenangan. Peran aktor non-negara tidak dapat direduksi sebagai pihak eksternal semata, melainkan harus dipahami sebagai bagian integral dari konstruksi tindak pidana itu sendiri.

Subjek Hukum "Setiap Orang" dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Frasa "setiap orang" dalam Pasal 3 memiliki implikasi yang signifikan terhadap cakupan subjek hukum. Ditafsirkan secara gramatikal dan sistematis, frasa tersebut mencerminkan kehendak pembentuk undang-undang untuk tidak membatasi pelaku hanya pada pegawai negeri atau penyelenggara negara. Bahkan, dalam rezim Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, korporasi juga dapat menjadi subjek tindak pidana (Pratama & Januarsyah, 2020). Dalam konteks analisis ini, frasa "setiap orang" berfungsi sebagai pintu masuk normatif yang memungkinkan pelibatan aktor non-negara, seperti LSM. Meskipun demikian, frasa tersebut tidak menghapus persyaratan bahwa penyalahgunaan kewenangan harus dilakukan berdasarkan jabatan atau kedudukan. Atas dasar itu, konstruksi pertanggungjawaban pidana terhadap LSM harus tetap dikaitkan dengan keberadaan ASN sebagai pemegang kewenangan publik. Dengan kata lain, frasa "setiap orang" tidak dapat dibaca secara terpisah, melainkan harus ditafsirkan secara

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

sistematis bersama dengan unsur "menyalahgunakan kewenangan yang tersedia karena jabatan atau kedudukan". Pembacaan sistematis semacam ini memungkinkan penuntutan terhadap aktor non-negara tanpa mengaburkan karakter esensial Pasal 3 sebagai delik jabatan. Melalui analisis penyertaan, dapat ditegaskan bahwa kolaborasi antara ASN dan LSM dalam praktik koruptif dapat dikonstruksikan sebagai *medepleger* apabila terdapat kesatuan kehendak dan pembagian peran yang konkret. ASN tetap memegang kualitas jabatan yang menjadi dasar penyalahgunaan kewenangan, sementara LSM diposisikan sebagai pelaku bersama melalui kerja sama yang dilakukan secara sadar. Dengan demikian, LSM sebagai aktor non-negara dapat dimintai pertanggungjawaban pidana berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan pertanggungjawaban bersama dapat dikonstruksikan secara normatif tanpa bertentangan dengan asas legalitas.

Justifikasi atas Perluasan Penafsiran Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Perluasan makna "penyalahgunaan kewenangan" dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah penafsiran yang memasukkan pembiaran (*omission*) sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan bertentangan dengan asas legalitas? Pertanyaan ini menjadi sangat penting mengingat hukum pidana tunduk pada prinsip *lex stricta*, yang membatasi perluasan penafsiran untuk mencegah terciptanya delik baru melalui analogi. Atas dasar itu, setiap justifikasi teoretis terhadap perluasan penafsiran tersebut harus dibangun secara hati-hati dan sistematis.

Batas-Batas Asas Legalitas

Asas legalitas dalam hukum pidana mencakup empat dimensi utama, yaitu *lex scripta* (keharusan adanya hukum tertulis), *lex certa* (kejelasan dan kepastian rumusan), *lex stricta* (larangan analogi), dan *lex praevia* (larangan berlaku surut) (Yamin & Rachman, 2025). Dalam konteks Pasal 3, persoalan utama terletak pada aspek *lex stricta*, yaitu larangan memperluas norma pidana melalui analogi yang merugikan terdakwa. Penafsiran yang mengualifikasikan pembiaran sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan tidak boleh dipahami sebagai penciptaan delik baru. Pasal 3 merumuskan perbuatan yang dilarang sebagai "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang tersedia karena jabatan atau kedudukan." Ketentuan tersebut tidak secara eksplisit membatasi penyalahgunaan hanya pada perbuatan aktif. Dengan demikian, sepanjang pembiaran masih berada dalam cakupan normatif makna "penyalahgunaan", penafsiran tersebut tetap berada dalam batas-batas asas legalitas. Batas esensial yang harus dipertahankan adalah bahwa pembiaran hanya dapat dikenakan sanksi pidana apabila terdapat kewajiban hukum untuk bertindak dan pembiaran tersebut dilakukan secara sengaja dengan tujuan memperoleh keuntungan. Tanpa terpenuhinya unsur-unsur tersebut, perluasan penafsiran berisiko berubah menjadi kriminalisasi terhadap kelalaian administratif semata. Dengan demikian, asas legalitas tidak dilanggar sepanjang penafsiran tetap berlandaskan pada rumusan tekstual norma dan tidak melampaui struktur unsur tindak pidana yang telah ditentukan oleh pembentuk undang-undang.

Penafsiran Sistematis

Penafsiran sistematis menghendaki agar suatu norma dipahami dalam keterkaitannya dengan keseluruhan sistem hukum tempat norma tersebut berada (Imran et al., 2023). Pasal 3 tidak dapat ditafsirkan secara terpisah dari doktrin penyertaan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun prinsip-prinsip pertanggungjawaban jabatan dalam hukum administrasi. Dari perspektif sistematis, kewenangan yang melekat pada jabatan publik selalu disertai dengan kewajiban korelatif untuk menggunakan kewenangan tersebut sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh hukum. Penyalahgunaan kewenangan, karena itu, tidak hanya mencakup tindakan aktif yang menyimpang, tetapi juga kegagalan menjalankan kewajiban jabatan apabila kegagalan tersebut dilakukan secara sadar dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan. Lebih lanjut, frasa "setiap orang" dalam Pasal 3 harus dibaca bersama dengan unsur "karena jabatan atau kedudukan". Pembacaan sistematis semacam ini memungkinkan aktor non-negara, termasuk LSM, untuk dimintai pertanggungjawaban pidana melalui doktrin penyertaan tanpa menghilangkan karakter

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

esensial delik sebagai delik jabatan. Dengan cara demikian, sistem hukum pidana menyediakan ruang normatif untuk membangun pertanggungjawaban bersama tanpa memerlukan perluasan analogis terhadap norma undang-undang.

Penafsiran Teleologis

Penafsiran teleologis berfokus pada tujuan dan maksud yang mendasari pembentukan suatu norma. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dibentuk sebagai respons terhadap praktik penyalahgunaan kekuasaan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Tujuan utama Pasal 3 adalah mencegah dan menindak penyimpangan dalam penggunaan kewenangan publik untuk kepentingan pribadi atau kepentingan tertentu. Dalam praktik korupsi kontemporer, penyalahgunaan kewenangan tidak selalu diwujudkan melalui tindakan eksplisit oleh pejabat publik (Malian, 2020). Pola kolaboratif justru semakin sering muncul, melibatkan pemegang kewenangan dan aktor eksternal yang memanfaatkan legitimasi jabatan untuk tujuan koruptif. Apabila Pasal 3 ditafsirkan terbatas hanya pada perbuatan aktif, akan tercipta celah hukum yang memungkinkan pejabat publik secara sadar membiarkan kewenangannya digunakan sebagai instrumen tekanan atau legitimasi oleh pihak lain tanpa dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Melalui penafsiran teleologis, penyalahgunaan kewenangan harus dipahami sebagai setiap penyimpangan dalam pelaksanaan fungsi kewenangan yang bertentangan dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut dan menimbulkan potensi kerugian negara. Pembiaran yang disengaja dengan tujuan memperoleh keuntungan jelas bertentangan dengan tujuan pembentukan norma. Oleh sebab itu, memasukkan pembiaran ke dalam cakupan penyalahgunaan kewenangan sejalan dengan semangat penegakan hukum antikorupsi.

Berdasarkan uraian tersebut, perluasan penafsiran Pasal 3 yang mencakup pembiaran sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan dapat dibenarkan secara normatif sepanjang tiga batas utama tetap dipatuhi. Pertama, penafsiran harus tetap berakar pada teks undang-undang. Kedua, penafsiran tidak boleh menggunakan analogi yang menciptakan delik baru. Ketiga, penafsiran harus konsisten dengan tujuan pemberantasan korupsi. Penafsiran sistematis dan teleologis secara bersama-sama menyediakan landasan argumentatif untuk menunjukkan bahwa pengenaan pertanggungjawaban pidana terhadap ASN atas pembiaran yang disengaja, serta penuntutan terhadap LSM melalui doktrin penyertaan, tidak bertentangan dengan asas legalitas. Sebaliknya, pendekatan tersebut justru menegaskan integritas fungsional norma dalam merespons pola kolaborasi koruptif yang semakin kompleks.

Implikasi dan Rekontruksi Konseptual

Analisis terhadap Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menunjukkan bahwa dinamika praktik korupsi modern memerlukan pembacaan norma yang lebih adaptif dalam merespons pola kolaboratif antara pemegang kewenangan publik dan aktor non-negara. Keterlibatan pasif ASN dalam bentuk pembiaran yang disengaja, disertai partisipasi aktif LSM dalam mengeksploitasi legitimasi jabatan, menunjukkan bahwa konstruksi klasik delik jabatan tidak lagi memadai apabila ditafsirkan secara sempit dan formalistis. Atas dasar itu, diperlukan suatu rekonstruksi konseptual yang tetap menghormati asas legalitas sekaligus mampu merespons kompleksitas praktik korupsi yang terus berkembang. Salah satu implikasi utama dari perluasan makna "penyalahgunaan kewenangan" terletak pada kebutuhan akan pedoman penafsiran yang jelas dan konsisten. Tanpa parameter yang terstruktur, pengualifikasian pembiaran sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan berisiko menimbulkan disparitas putusan dan ketidakpastian hukum (Hastuti, 2021). Pedoman tersebut setidaknya harus mencakup tiga parameter utama. Pertama, harus dapat dibuktikan adanya kewajiban hukum yang spesifik dan melekat pada jabatan ASN untuk bertindak dalam situasi tertentu. Kedua, harus terdapat bukti mengenai adanya kesadaran dan tujuan untuk memperoleh keuntungan melalui pembiaran tersebut. Ketiga, harus dapat diidentifikasi hubungan yang dapat dijelaskan secara rasional antara pembiaran dan potensi kerugian negara. Melalui parameter tersebut, pembiaran tidak serta-merta dikriminalisasi, melainkan hanya perbuatan yang memenuhi standar penyalahgunaan kewenangan dalam hukum pidana yang dapat dimintai pertanggungjawaban.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Pedoman penafsiran juga diperlukan untuk memperjelas posisi aktor non-negara. LSM atau entitas lainnya tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana hanya karena berinteraksi dengan pejabat publik; harus dibuktikan adanya kesatuan kehendak dan kerja sama nyata dalam eksploitasi kewenangan jabatan. Dalam konteks ini, pedoman tersebut berfungsi sebagai instrumen pengendali untuk memastikan bahwa perluasan penafsiran tetap berada dalam batas-batas yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Perluasan penafsiran Pasal 3 harus dipahami sebagai pengembangan makna yang tetap berada dalam batas tekstual norma, bukan sebagai penciptaan delik baru. Asas legalitas tetap menjadi kerangka dasar. Dengan demikian, perluasan penafsiran hanya sah apabila dibangun melalui penafsiran sistematis dan teleologis yang berlandaskan pada tujuan pembentuk undang-undang. Secara konseptual, penyalahgunaan kewenangan tidak terbatas pada perbuatan aktif, tetapi mencakup setiap penyimpangan dalam pelaksanaan fungsi kewenangan yang dilakukan dengan tujuan memperoleh keuntungan dan berpotensi menimbulkan kerugian negara. Dalam kerangka tersebut, pembiaran yang disengaja dan berorientasi pada keuntungan merupakan bagian dari penyimpangan tersebut. Perluasan ini tidak mengubah struktur unsur tindak pidana, tidak memperkenalkan unsur baru, dan tidak menggeser beban pembuktian. Perluasan tersebut hanya memperjelas makna unsur yang telah ada agar selaras dengan perkembangan modus operandi korupsi. Dengan demikian, asas legalitas tetap terjaga karena penafsiran tidak melampaui batas teks undang-undang maupun tujuan yang mendasarinya.

Implikasi lebih lanjut juga menjangkau ranah penegakan hukum. Dalam praktik, upaya penegakan hukum cenderung berfokus pada pelaku aktif yang meninggalkan jejak administratif atau dokumentasi tertulis. Pola korupsi kolaboratif yang melibatkan pembiaran secara sengaja oleh ASN dan peran operasional LSM sering kali luput dari penuntutan yang optimal akibat pendekatan pembuktian yang masih konvensional (Huda & Ruslie, 2023). Rekonstruksi konseptual yang diajukan dalam artikel ini mendorong reformulasi pendekatan penegakan hukum dalam tiga aspek. Pertama, analisis pembuktian perlu menitikberatkan pada hubungan fungsional antara kewenangan jabatan dan tindakan aktor non-negara. Pemeriksaan tidak seharusnya terbatas pada identifikasi pihak yang melakukan perbuatan fisik, tetapi juga harus mencakup pihak yang memungkinkan, melegitimasi, atau memfasilitasi penyalahgunaan kewenangan. Kedua, doktrin penyertaan harus diterapkan secara konsisten dalam delik jabatan. Keterlibatan LSM tidak boleh dipandang semata-mata sebagai faktor eksternal, melainkan sebagai bagian integral dari konstruksi tindak pidana apabila dapat dibuktikan adanya kesatuan kehendak dengan ASN. Ketiga, strategi penegakan hukum harus menjaga keseimbangan antara efektivitas pemberantasan korupsi dan perlindungan terhadap hak-hak prosedural tersangka.

Dengan demikian, setiap konstruksi pembiaran sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan harus didasarkan pada pembuktian yang kuat mengenai adanya kewajiban hukum, kesengajaan, dan tujuan untuk memperoleh keuntungan. Secara keseluruhan, implikasi konseptual dari perluasan makna penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 mengarah pada kebutuhan akan kerangka penafsiran yang lebih responsif dalam menghadapi pola korupsi kolaboratif modern. Rekonstruksi ini tidak dimaksudkan untuk memperluas kriminalisasi secara sewenang-wenang, melainkan untuk memastikan bahwa hukum pidana antikorupsi tetap relevan dan efektif dalam merespons bentuk-bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang semakin kompleks. Dengan tetap menjaga batas-batas asas legalitas, pendekatan ini menyediakan landasan normatif bagi pertanggungjawaban bersama antara ASN dan LSM dalam praktik kolaborasi koruptif.

Simpulan

Berdasarkan analisis normatif terhadap Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dapat ditegaskan bahwa pembiaran (*omission*) oleh ASN dalam konteks korupsi kolaboratif tidak dapat dipandang sebagai sikap pasif yang netral. Melalui penafsiran sistematis dan teleologis, pembiaran yang dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan sekaligus kewajiban hukum untuk bertindak, namun secara sadar tidak mencegah atau justru membiarkan terjadinya penyimpangan, dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

kewenangan. Penyalahgunaan tersebut tidak harus selalu terwujud dalam tindakan administratif yang aktif; melainkan juga dapat berbentuk pembiaran yang secara normatif bertentangan dengan tujuan pemberian kewenangan jabatan. Dengan demikian, ASN dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sepanjang unsur penyalahgunaan kewenangan, tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain, serta terjadinya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, terpenuhi secara kumulatif. Lebih lanjut, LSM sebagai aktor non-negara juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam rezim Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Frasa "setiap orang" dalam ketentuan tersebut mencerminkan perluasan subjek hukum yang tidak terbatas pada penyelenggara negara. Apabila dapat dibuktikan adanya partisipasi aktif, kesatuan kehendak, serta kontribusi nyata dalam pelaksanaan tindak pidana, maka LSM dapat diposisikan sebagai pelaku utama, pelaku bersama (*medepleger*), atau bahkan penggerak. Status sebagai entitas masyarakat sipil tidak memberikan imunitas dari pertanggungjawaban pidana apabila keterlibatan dalam praktik koruptif yang mengeksploitasi kewenangan publik dapat dibuktikan. Pada akhirnya, kolaborasi antara ASN dan LSM dalam praktik koruptif melahirkan konstruksi pertanggungjawaban bersama. Relasi tersebut menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi kontemporer kerap bersifat kooperatif dan melibatkan berbagai aktor lintas kategori. Doktrin penyertaan menjadi instrumen analitis yang penting dalam menilai distribusi peran dan kontribusi masing-masing pihak. ASN dapat dimintai pertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangan jabatan, sementara LSM dapat dimintai pertanggungjawaban atas partisipasi aktif dalam skema yang sama. Kesatuan kehendak dan kerja sama yang terstruktur menjadi dasar normatif bagi pembebanan tanggung jawab kolektif tanpa mengaburkan peran individual. Dengan demikian, perluasan penafsiran "penyalahgunaan kewenangan" dalam Pasal 3 tidak merupakan pelanggaran terhadap asas legalitas, melainkan konsekuensi logis dari penafsiran sistematis terhadap norma yang dirancang untuk melindungi keuangan negara dari praktik kolaboratif yang menyimpang. Pendekatan ini memungkinkan hukum pidana antikorupsi tetap responsif terhadap perkembangan pola kejahatan, sekaligus menjaga kepastian hukum dan proporsionalitas dalam penerapan sanksi pidana.

Ucapan Terima Kasih

Kami ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada Universitas Pelita Harapan atas pendanaan penelitian ini. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penelitian ini. Alat bantu bahasa berbasis kecerdasan buatan (AI) digunakan semata-mata untuk memperbaiki terjemahan bahasa Inggris naskah ini, sedangkan seluruh isi intelektual, analisis, dan revisi akhir sepenuhnya menjadi tanggung jawab para penulis.

Referensi

Bagaskoro, M. R., & Khumaeroh, I. N. (2024). Determinan tindak pidana korupsi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik. *Collegium Studiosum Journal*, *7*(1), 299–306. https://doi.org/10.56301/csj.v7i1.1459

Chandra, T. Y. (2022). *Hukum pidana*. PT. Sangir Multi Usaha.

Dewi, T. M. S., Rahmadini, T. M., Salami, M. K., & Hidayat, T. A. (2025). Pertanggungjawaban masyarakat penerima manfaat kerugian negara dampak penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. *Jurnal Ilmu Hukum*, *14*(2), 120–136. https://doi.org/10.30652/jih.14.2.1-17

Ernes, Y. (2026). *Indeks persepsi korupsi Indonesia 2025 turun jadi 34 poin, kini peringkat 109*. Detik News. https://news.detik.com/berita/d-8349687/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2025-turun-jadi-34-poin-kini-peringkat-109

Hastuti, K. S. (2021). Pembaharuan hukum pedoman pemidanaan terhadap disparitas putusan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology (IJCLC)*, *2*(2), 92–102. https://doi.org/10.18196/ijclc.v2i2.12294

Huda, U. A. N., & Ruslie, A. S. (2023). Pembuktian terbalik pada tindak pidana korupsi di

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi

Indonesia dalam rangka menjamin asas kepastian hukum. *Journal Evidence Of Law*, *2*(2), 63–72. https://doi.org/10.59066/jel.v2i2.279

Imran, S. Y., Madjid, A., & Apripari, A. (2023). Expansion of interpretation of phrase of preliminary investigation stages through systematic interpretation as a solution to prejudicial dispute. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, *23*(3), 341–356. https://doi.org/10.30641/dejure.2023.V23.341-356

Khalis, N., & Hartik, A. (2025). *Peras Kades, ASN dan Ketua LSM di Sumenep diringkus polisi*. Kompas.Com. https://surabaya.kompas.com/read/2025/05/27/151405578/peras-kades-asn-dan-ketua-lsm-di-sumenep-diringkus-polisi

Latunussa, S. B. ., Ingsaputro, M. H., & Yawan, F. R. (2022). Analisis yuridis dalam upaya pembuktian terhadap tindak pidana korupsi bagi penyelenggara negara di Kota Jayapura. *Jurnal Ius Publicum*, *3*(1), 33–49. https://doi.org/10.55551/jip.v3i1.44

Malian, S. (2020). Penyalahgunaan wewenang jabatan oleh pejabat negara/pemerintah: Perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana. *Jurnal Hukum Respublica*, *20*(1), 102–121. https://doi.org/10.31849/respublica.v20i1.5363

Nasution, A. F. R., & Bangun, A. R. T. (2023). Analisis yuridis pembuktian terbalik mengenai pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana korupsi. *Binamulia Hukum*, *9*(1), 13–20. https://doi.org/10.37893/jbh.v9i1.357

Panjaitan, A. C. D., Panjaitan, T. F., & Leowinata, C. A. (2025). From campus to the public arena: Institutional educational as the vanguard of anti-corruption efforts. *The Indonesian Journal of International Clinical Legal Education*, *7*(3), 501–532. https://doi.org/10.15294/ijicle.v7i3.35316

Prasetiono, Y., Arifin, Z., & Sudarmanto, K. (2022). Implementasi pemidanaan pelaku penyertaan (deelneming) tindak pidana korupsi. *JURNAL USM LAW REVIEW*, *5*(2), 647–662. https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5241

Pratama, M. R., & Januarsyah, M. P. Z. (2020). Penerapan sistem pertanggungjawaban pidana korporasi sebagai subjek tindak pidana dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. *Jurnal Wawasan Yuridika*, *4*(2), 240. https://doi.org/10.25072/jwy.v4i2.350

Pratiwi, S. (2023). Delik penyertaan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). *Binamulia Hukum*, *11*(1), 69–80. https://doi.org/10.37893/jbh.v11i1.307

Puspito, B., & Masyhar, A. (2023). Dynamics of legality principles in Indonesian national criminal law reform. *Journal of Law and Legal Reform*, *4*(1), 129–148. https://doi.org/10.15294/jllr.v4i1.64078

Rizkyta, A. P., & Ningsih, B. R. (2022). Penyalahgunaan wewenang berdasarkan pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tindak pidana korupsi. *Esensi Hukum*, *4*(2), 131–138. https://doi.org/10.35586/esensihukum.v4i2.161

Sahari, A. (2026). Administrative accountability of public officials for criminal acts of corruption from the perspective of state administrative law. *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum*, *11*(1), 100–108. https://doi.org/10.30596/dll.v11i1.27130

Sanjaya, A. W. (2024). *Ajaran kesalahan dalam hukum pidana*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.

Sudiantoro, H., & Ginting, R. (2019). Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam pemberantasan korupsi. *Recidive: Jurnal Hukum Pidana Dan Penanggulangan Kejahatan*, *5*(2), 203–223. https://doi.org/10.20961/recidive.v8i1.40617

Transparency International. (2026). *Corruption perceptions index 2025: Decline in leadership undermining global fight against corruption*. https://www.transparency.org/en/press/corruption-perceptions-index-2025-decline-leadership-undermining-global-fight

Wibowo, A. (2020). Penentuan kriteria unsur penyalahgunaan wewenang dalam perkara tindak

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

pidana korupsi (studi putusan pengadilan). *Jurnal Yuridis*, *7*(1), 120. https://doi.org/10.35586/jyur.v7i1.1025

Wicaksono, D. (2022). Perbandingan sistem hukum pidana Indonesia dengan Belanda ditinjau berdasarkan karakteristik Romano-Germanic Legal Family. *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, *6*(2), 181–196. https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v6i2.5360

Wijayanti, R., Yuliati, Y., & Djatmika, P. (2023). The urgency of regulation of bribery in the private sector as a criminal act of corruption in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, *10*(5). https://doi.org/10.18415/ijmmu.v10i5.5030

Yamin, B., & Rachman, M. T. (2025). Problematik yuridis pasal 2 KUHP baru dalam perspektif prinsip-prinsip dasar asas legalitas. *Unizar Law Review*, *8*(2), 170–180. https://doi.org/10.36679/ulr.v8i2.106

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)