

Unsur Kesalahan sebagai Parameter Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Negara dalam Kebijakan Publik

The Element of Fault as a Parameter for Criminal Liability of State Officials in Public Policy

Sunarto Poniman, Alwan Hadiyanto, Ciptono Ciptono

Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia
Sunarto.poniman72@gmail.com

Abstract

This study finds that state financial loss arising from public policy cannot automatically constitute a basis for the criminal liability of state officials. Under the construction of Article 2 paragraph (1) and Article 3 of the Anti-Corruption Law, state financial loss forms part of the overall elements of the offense and must be proven together with an unlawful act or abuse of authority, a causal relationship, and fault. This study employs normative legal research using statutory and conceptual approaches through an analysis of the Anti-Corruption Law, the Government Administration Law, court decisions, legal doctrines, and relevant legal literature. The findings establish a normative construction in which the element of fault serves as the principal parameter for determining the boundaries of the criminal liability of state officials in public policymaking. This parameter distinguishes losses arising as a consequence of policy risk or policy failure from losses resulting from unlawful acts or abuse of authority. Even an actual state financial loss is insufficient to impose criminal liability in the absence of a causal relationship and fault that can be attributed criminally to the official. Conversely, administrative legality does not exclude criminal liability where a deviation in the exercise of authority, a causal relationship with the state financial loss, and the element of fault are proven. Accordingly, the resulting legal construction places the element of fault as the boundary between policy risk, administrative responsibility, and criminal liability.

Keywords: Corruption; Criminal Liability; Public Policy; State Financial Loss

Abstrak

Penelitian ini menemukan bahwa kerugian keuangan negara dalam kebijakan publik tidak dapat secara otomatis menjadi dasar pertanggungjawaban pidana pejabat negara. Dalam konstruksi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, kerugian negara merupakan bagian dari keseluruhan unsur delik yang harus dibuktikan bersama perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, hubungan kausal, dan unsur kesalahan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui analisis terhadap UU Tipikor, UU Administrasi Pemerintahan, putusan pengadilan, doktrin, dan literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menemukan konstruksi normatif bahwa unsur kesalahan merupakan parameter utama untuk menentukan batas pertanggungjawaban pidana pejabat negara dalam pengambilan kebijakan publik. Parameter tersebut membedakan kerugian yang timbul sebagai konsekuensi risiko atau kegagalan kebijakan dari kerugian yang timbul akibat perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan. Kerugian negara yang nyata sekalipun tidak cukup untuk membebaskan pertanggungjawaban pidana apabila tidak terdapat hubungan kausal dan kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Sebaliknya, kebijakan yang secara administratif sah tidak menghapus pertanggungjawaban pidana apabila terbukti terdapat penyimpangan penggunaan kewenangan, hubungan kausal dengan kerugian negara, dan unsur kesalahan. Dengan demikian, konstruksi hukum yang dihasilkan menempatkan unsur kesalahan sebagai batas antara risiko kebijakan, tanggung jawab administratif, dan pertanggungjawaban pidana.

Kata kunci: Kebijakan Publik; Kerugian Negara; Korupsi; Pertanggungjawaban Pidana

1. PENDAHULUAN

Pemberantasan korupsi menjadi salah satu prioritas utama dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel.¹ Sebagai negara yang menganut sistem hukum, Indonesia menjadikan pengamanan keuangan negara sebagai unsur fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk memastikan pencapaian tujuan nasional serta peningkatan kesejahteraan rakyat. Pejabat negara diberi wewenang untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam menetapkan berbagai kebijakan publik yang berfungsi sebagai sarana penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan nasional.⁵

Urgensi penelitian ini semakin mengemuka mengingat masih tingginya jumlah perkara tindak pidana korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara. Sidang pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU Tipikor) di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2025 mengungkapkan bahwa KPK telah menangani 310 perkara korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara sejak tahun 2014 hingga Mei 2025. Dari jumlah tersebut, total kerugian keuangan negara yang berhasil diidentifikasi mencapai lebih dari Rp25,1 triliun.² Data ini mengindikasikan bahwa kerugian negara masih menjadi salah satu unsur yang dominan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi sekaligus mencerminkan betapa pentingnya perlindungan terhadap keuangan negara pada penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dituntut untuk menjamin kepatuhan terhadap hukum, tetapi juga harus mampu mengambil keputusan secara cepat, tepat, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.³ Pengambilan kebijakan publik yang melibatkan pemanfaatan keuangan negara pada hakikatnya selalu mengandung risiko tata kelola (*governance risk*), baik berupa kegagalan program, perubahan kondisi ekonomi, maupun faktor eksternal yang berada di luar kendali pejabat pemerintah.⁴ Timbulnya kerugian keuangan negara tidak selalu merupakan dampak dari adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, melainkan dapat pula menjadi bagian dari risiko yang melekat dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Permasalahan muncul ketika kerugian negara dijadikan tolok ukur utama dalam menentukan pertanggungjawaban pidana pejabat negara tanpa disertai pembuktian yang memadai mengenai unsur kesalahan. Dalam persidangan yang sama, mantan Wakil Ketua

¹ Kadek Frediandrika Adnantara, "Dinamika Penegakan Hukum Dan Komisi Pemberantasan Korupsi Yang Tegas, Cepat, Dan Tanggap Dalam Pemberantasan Korupsi Tahun 2025," *Kertha Negara* 20, no. 1 (2025): 1–14, <https://doi.org/10.62279/yustitia.v20i1.1452>.

² Mimi Kartika, "KPK: Kerugian Negara Meningkat Signifikan Tiap Tahun Akibat Korupsi," *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2025.

³ Safira Dina Fakhirah, Bayu Prasetyo, and Elviandri Elviandri, "A Legal Review of the Protection of Civil Servants Regarding the Annulment of Dismissal Without Honor Decisions by the Administrative Court," *Indonesian Journal of Law and Economics Review* 21, no. 3 (2026): 1–16, <https://doi.org/10.21070/ijler.v21i3.1580>.

⁴ Agus Adi Priyatno, "Pencegahan Kerugian Negara Melalui Penguatan Regulasi Hubungan Kerja Pemeriksa Eksternal Dengan Pengawas Internal," *SHARE Journal: Studi Hukum Keuangan Negara/Daerah* 1, no. 2 (2025): 251–80, <https://doi.org/10.28986/jshare.v1i2.2435>.

KPK, Alexander Marwata, menyoroti adanya kecenderungan pemidanaan yang semata-mata berorientasi pada timbulnya kerugian negara, tanpa memperhatikan hubungan kausal antara perbuatan pelaku dengan kerugian yang terjadi maupun keberadaan unsur kesalahan.⁵ Kondisi ini berpotensi menimbulkan kriminalisasi terhadap kebijakan publik yang diambil dalam pelaksanaan tugas jabatan serta memunculkan fenomena *fear of decision*, yaitu keengganan pejabat negara untuk mengambil keputusan strategis karena khawatir menghadapi risiko pemidanaan. Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan kualitas pelayanan publik dapat terganggu apabila kondisi semacam ini terus berlangsung.

Secara normatif, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor mengatur bahwa pertanggungjawaban pidana atas tindak pidana korupsi tidak hanya mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara, melainkan juga adanya unsur perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) memberikan batasan mengenai pengertian penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perbedaan yang jelas antara kerugian negara yang timbul sebagai konsekuensi risiko kebijakan dan kerugian negara yang lahir akibat penyalahgunaan kewenangan yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi menjadi suatu keharusan.

Pebrianto (2025) mengkaji penerapan unsur kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi yang berasal dari hubungan hukum perdata pada pembiayaan KUR melalui analisis Putusan Nomor 41/Pid.Sus.TPK/2024/PN.MTR. Hasil penelitian mengindikasikan bahwa unsur kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut masih bersifat kerugian potensial dan belum memenuhi kriteria kerugian nyata sebagaimana disyaratkan setelah Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016. Penelitian tersebut juga menegaskan bahwa perluasan penafsiran terhadap unsur kerugian negara berpotensi menimbulkan kriminalisasi terhadap perbuatan yang pada hakikatnya merupakan hubungan hukum perdata.⁶

Yusuf (2026) membahas konsep kerugian negara dalam tindak pidana korupsi pada BUMN setelah berlakunya perubahan UU BUMN. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kerugian BUMN yang berasal dari perbuatan melawan hukum tetap memiliki keterkaitan dengan keuangan negara karena sumber permodalannya berasal dari APBN. Penelitian tersebut juga menegaskan bahwa kerugian negara dalam tindak pidana korupsi harus berupa kerugian nyata yang dapat dihitung serta disertai adanya niat jahat pelaku.⁷

Kamil (2026) mengkaji pertanggungjawaban pidana pejabat pemerintah atas kebijakan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pejabat pemerintah hanya dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana

⁵ Dimas Andi, "Eks Wakil Ketua KPK Soroti Kriminalisasi Kebijakan Dalam Kasus BUMN," *Bisnis.Com*, 2026.

⁶ Roli Pebrianto et al., "Analisis Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Pembiayaan Kredit Usaha Rakyat Sistem Bayar Panen (Studi Kasus Putusan Nomor 41/Pid.Sus.TPK/2024/PN.MTR)," *Referendum: Jurnal Hukum Perdata Dan Pidana* 2, no. 4 (2025): 94–106, <https://doi.org/10.62383/referendum.v2i4.1442>.

⁷ Iqbal Rahmansyah Yusuf et al., "Tinjauan Yuridis Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Badan Usaha Milik Negara," *Perspektif* 31, no. 1 (2026): 22–34, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v31i1.976>.

korupsi apabila terdapat kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti jumlahnya, terdapat hubungan kausal antara kebijakan dengan kerugian tersebut, serta adanya penetapan kerugian negara oleh lembaga yang berwenang. Penelitian ini juga menyoroti masih adanya multitafsir terhadap unsur kerugian keuangan negara yang menimbulkan kekhawatiran di kalangan pejabat pemerintah dalam mengambil kebijakan.⁸

Ketiga penelitian tersebut sama-sama membahas unsur kerugian negara dalam tindak pidana korupsi, tetapi masing-masing masih terfokus pada aspek yang berbeda, yaitu perluasan unsur kerugian negara dalam hubungan hukum perdata, konsep kerugian negara pada BUMN, serta pertanggungjawaban pidana pejabat pemerintah akibat kebijakan yang menimbulkan kerugian negara. Belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengkaji unsur kesalahan sebagai parameter normatif untuk membedakan kerugian negara yang timbul sebagai konsekuensi risiko kebijakan publik dengan kerugian negara yang lahir akibat penyalahgunaan kewenangan sehingga memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Kebaruan penelitian ini terletak pada penyusunan konstruksi normatif mengenai unsur kesalahan sebagai batas pertanggungjawaban pidana pejabat negara dalam pengambilan kebijakan publik, sehingga kerugian negara tidak secara otomatis dijadikan dasar pemidanaan tanpa terlebih dahulu dibuktikan adanya perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan kewenangan, dan unsur kesalahan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan kerugian negara dalam kebijakan publik sebagai unsur tindak pidana korupsi. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis unsur kesalahan sebagai dasar pertanggungjawaban pidana pejabat negara dalam pengambilan kebijakan publik.

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan spesifikasi deskriptif-analitis.⁹ Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berfokus pada pengkajian norma hukum melalui peraturan perundang-undangan, doktrin, dan bahan hukum lainnya.¹⁰ Metode normatif dipilih karena penelitian diarahkan pada pengkajian norma hukum yang mengatur kerugian negara dalam kebijakan publik serta unsur kesalahan sebagai dasar pertanggungjawaban pidana pejabat negara dalam tindak pidana korupsi. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan untuk menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya UU Tipikor dan UU AP, dan pendekatan konseptual untuk mengkaji konsep kerugian negara, risiko kebijakan, penyalahgunaan wewenang, serta unsur kesalahan dalam pertanggungjawaban pidana.

⁸ Insan Kamil, Sanusi, and Zelfi Ghaffar Aufiya, "Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pemerintah Atas Kebijakan Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara," *Ekasakti Legal Science Journal* 3, no. 3 (2026): 198–210, <https://doi.org/10.60034/nhrvbe10>.

⁹ Dwi Nurjannah, "Penggunaan Metode Kualitatif Dengan Pendekatan Deskriptif Analitis Dalam PAUD," *Jurnal Ilmiah Kajian Ilmu Anak Dan Media Informasi PUD* 10, no. 1 (2025): 37–40, <https://doi.org/10.33061/jai.v10i1.3728>.

¹⁰ Sidi Ahyar Wiraguna, "Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia," *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 3 (2024), <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi jurnal ilmiah, buku, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan objek penelitian. Pengumpulan bahan hukum dilaksanakan melalui studi kepustakaan dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, dan mengkaji berbagai bahan hukum yang relevan.¹¹ Seluruh bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif, berorientasi pada pemahaman secara mendalam terhadap suatu fenomena dengan menitikberatkan pada penafsiran makna yang terkandung di dalamnya.¹² Penelitian kualitatif melalui penafsiran hukum, khususnya penafsiran sistematis dan penafsiran konseptual, guna memperoleh argumentasi hukum mengenai batas pertanggungjawaban pidana pejabat negara terhadap kebijakan publik yang menimbulkan kerugian negara.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Kerugian Negara Dalam Kebijakan Publik Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi

Kerugian negara menempati posisi yang penting sebagai salah satu unsur dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.¹³ Definisi kerugian keuangan negara diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 UU BPK merumuskan bahwa kerugian negara merupakan berkurangnya uang, surat berharga, maupun barang milik negara yang bersifat nyata dan dapat dipastikan jumlahnya, yang timbul sebagai akibat dari adanya perbuatan melawan hukum. Ciri mendasar dari kerugian keuangan negara adalah bersifat konkret, aktual, dan dapat dihitung secara pasti.¹⁴ Dalam penyelenggaraan pemerintahan, kerugian negara tidak semata-mata muncul akibat penyalahgunaan kewenangan, melainkan juga dapat timbul sebagai konsekuensi dari pengambilan kebijakan publik yang mengandung risiko. Tidak setiap kerugian negara dapat langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, mengingat kebijakan publik pada dasarnya merupakan sarana pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang senantiasa mengandung ketidakpastian dalam pelaksanaannya.

Dari uraian definisi tersebut, kerugian negara pada hakikatnya merupakan akibat hukum, bukan perbuatan pidana itu sendiri. Keberadaan kerugian negara tidak dapat dijadikan dasar tunggal untuk menentukan adanya tindak pidana korupsi. Kerugian negara baru memiliki relevansi dalam ranah hukum pidana apabila timbul sebagai akibat dari perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sebagaimana dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Pemaknaan terhadap kerugian negara dalam ranah

¹¹ Milya Sari, "Penelitian Kepustakaan (Library Research) Dalam Penelitian Pendidikan IPA Milya" 6, no. 1 (2020): 44, <https://doi.org/10.15548/nsc.v6i1.1555>.

¹² Rizal Safarudin et al., "Penelitian Kualitatif," *Innovative: Journal of Social Science Research* 3, no. 2 (2023): 9680–94, <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>.

¹³ Suhardi Somomoeljono, "Tafsir Atas Ketentuan Undang-Undang Tentang Kerugian Keuangan Negara," *Jurnal Ilmiah Cahaya Hukum* 4, no. 1 (2025): 1–9.

¹⁴ Nikmatul Azrina, Hafrida, and Erwin, "Pembuktian Unsur Kerugian Perekonomian Negara Pada Tindak Pidana Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Di Indonesia," *Jurnal Alwatzikhoebillah: Kajian Islam, Pendidikan, Ekonomi, Humaniora* 12, no. 1 (2026): 504–13, <https://doi.org/10.37567/alwatzikhoebillah.v12i1.5094>.

kebijakan publik perlu dilakukan secara cermat, mengingat setiap kebijakan pemerintah pada dasarnya mengandung risiko yang tidak selalu dapat dihindari. Apabila setiap kegagalan kebijakan yang menimbulkan kerugian negara langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, maka pejabat negara akan cenderung menghindari pengambilan keputusan strategis. Kondisi ini bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang menghendaki adanya efektivitas, inovasi, dan responsivitas terhadap kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik adalah sarana penting yang digunakan pemerintah untuk merespons berbagai permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai bagian dari proses penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan publik mencerminkan upaya terencana dalam merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasi berbagai tindakan yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan bersama. Dalam kerangka tersebut, kebijakan publik tidak sekadar berfungsi sebagai panduan bagi tindakan pemerintah, melainkan juga sebagai cerminan nilai-nilai dan aspirasi masyarakat yang dilayani.¹⁵

Kerugian negara dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak selalu bersumber dari perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Pengambilan kebijakan publik merupakan perwujudan dari kewenangan pemerintah untuk mencapai sasaran pembangunan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mewujudkan kesejahteraan rakyat. Setiap kebijakan senantiasa menghadapi ketidakpastian yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kondisi ekonomi, perubahan regulasi, situasi darurat, maupun faktor eksternal lain yang berada di luar kendali pejabat pemerintah. Kegagalan suatu kebijakan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara tidak dapat secara langsung disamakan dengan tindak pidana korupsi tanpa dilakukan analisis terlebih dahulu mengenai penyebab serta landasan hukum yang mendasarinya.

Pemisahan antara kegagalan kebijakan (*policy failure*) dan perbuatan pidana (*criminal conduct*) menjadi penting dalam menentukan bentuk pertanggungjawaban hukum pejabat. *Policy failure* terjadi ketika suatu kebijakan tidak mampu mencapai sasaran yang telah ditetapkan atau menimbulkan kerugian sebagai konsekuensi dari risiko, ketidakpastian, kekeliruan dalam memperkirakan keadaan, perubahan situasi, maupun pengaruh faktor eksternal selama proses pelaksanaannya. Sebaliknya, *criminal conduct* merujuk pada tindakan yang mengandung pelanggaran terhadap ketentuan hukum dan memenuhi elemen-elemen yang dipersyaratkan sebagai suatu tindak pidana, baik sejak kebijakan tersebut dirumuskan maupun ketika dilaksanakan. Penentuan ada atau tidaknya perbuatan pidana tidak dapat semata-mata didasarkan pada munculnya kerugian keuangan negara sebagai hasil akhir suatu kebijakan. Pemeriksaan perlu mencakup keseluruhan proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan, antara lain batas kewenangan pejabat, kepatuhan terhadap prosedur, tujuan yang hendak dicapai, serta keterkaitan sebab-akibat antara

¹⁵ Adrian Permana et al., "Definisi Kebijakan Publik: Pengertian, Unsur-Unsur Dan Perkembangan," *Jurnal Penelitian Nusantara* 1, no. 5 (2025): 453–57, <https://doi.org/10.59435/menulis.v1i5.292>.

tindakan yang dilakukan dan kerugian yang muncul. Kebijakan yang mengalami kegagalan tidak dengan sendirinya menunjukkan adanya korupsi apabila keputusan tersebut dibuat dalam lingkup kewenangan yang dimiliki, dilaksanakan sesuai prosedur, dan diarahkan untuk memenuhi kepentingan publik.

Persoalan mengenai apakah kerugian negara dapat dijadikan dasar pertanggungjawaban pidana dapat ditelaah melalui teori perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dalam ranah pidana apabila perbuatan tersebut mengancam dan merugikan kepentingan umum. Unsur-unsur perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang secara tegas dinyatakan melanggar undang-undang, perbuatan yang dilakukan tanpa kewenangan dan kekuasaan, serta perbuatan yang melanggar asas-asas umum dalam lapangan hukum.¹⁶ Fokus utama bukan terletak pada besaran nilai kerugian negara yang timbul, melainkan pada apakah kerugian tersebut merupakan akibat dari perbuatan yang melanggar hukum. Apabila kerugian negara muncul sebagai konsekuensi dari risiko kebijakan yang diambil secara sah, berdasarkan kewenangan yang dimiliki, serta ditujukan untuk kepentingan umum, maka kerugian tersebut tidak secara otomatis memenuhi unsur tindak pidana korupsi.

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa kerugian keuangan negara memang menjadi bagian yang harus dibuktikan dalam keseluruhan konstruksi delik, tetapi tidak dapat diperlakukan sebagai unsur yang berdiri sendiri dan secara otomatis menentukan kesalahan pelaku. Kerugian negara harus ditempatkan dalam hubungan dengan unsur lain yang dirumuskan dalam masing-masing pasal. Pada Pasal 2 ayat (1), kerugian harus berkaitan dengan perbuatan melawan hukum dan bertujuan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Pada Pasal 3, kerugian harus berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan serta bertujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Oleh karena itu, pembuktian kerugian negara harus dilakukan secara integral dengan pembuktian unsur-unsur lainnya dan tidak dapat menggantikan pembuktian mengenai kualitas perbuatan pelaku.

Kerugian keuangan negara dalam penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor tidak dapat berdiri sebagai satu-satunya indikator untuk menyatakan terpenuhinya tindak pidana korupsi. Pada Pasal 2 ayat (1), pertanggungjawaban pidana mensyaratkan adanya tindakan yang bertentangan dengan hukum, dilakukan untuk memperkaya diri sendiri, pihak lain, atau korporasi, serta menimbulkan kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara. Berbeda dengan ketentuan tersebut, Pasal 3 menitikberatkan pada adanya maksud memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, pihak lain, atau korporasi melalui penggunaan kewenangan, kesempatan, maupun fasilitas yang diperoleh karena jabatan atau kedudukan, yang kemudian menyebabkan kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara.

¹⁶ Indah Sari, "Perbuatan Melawan Hukum (Pmh) Dalam Hukum Pidana Dan Hukum Perdata," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11, no. 1 (2020): 53–70, <https://doi.org/10.35968/jh.v11i1.651>.

Pembuktian kerugian negara perlu ditempatkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembuktian perbuatan yang menimbulkannya. Kerugian tersebut harus dapat ditelusuri sebagai konsekuensi nyata dari perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pelaku. Pembuktian semata-mata berdasarkan nilai kerugian yang tercantum dalam laporan hasil pemeriksaan atau audit belum memadai apabila tidak disertai pembuktian mengenai perbuatan serta keterkaitan sebab-akibat antara tindakan pelaku dan timbulnya kerugian negara.

Teori *wederrechtelijkheid* mengajarkan bahwa yang harus dibuktikan terlebih dahulu bukanlah besarnya kerugian negara, melainkan adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Kerugian negara hanya merupakan akibat yang mengikuti suatu perbuatan melawan hukum. Pendekatan yang semata-mata berorientasi pada besaran kerugian negara berpotensi mengabaikan hakikat pertanggungjawaban pidana yang mensyaratkan adanya hubungan kausal antara perbuatan pelaku dan akibat yang ditimbulkan. Teori tersebut memberikan batasan yang tegas antara tanggung jawab administratif dan pertanggungjawaban pidana. Apabila suatu kebijakan diambil berdasarkan kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang berlaku, dan ditujukan untuk kepentingan umum, maka kerugian negara yang timbul sebagai risiko kebijakan tidak dapat langsung dikategorikan sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum. Sebaliknya, apabila sejak awal kebijakan tersebut disusun dengan tujuan menyimpang dari ketentuan hukum atau untuk menguntungkan pihak tertentu, maka unsur perbuatan melawan hukum telah terpenuhi dan kerugian negara dapat dijadikan dasar pertanggungjawaban pidana.

Prinsip tersebut sejalan dengan pengaturan dalam UU Tipikor, khususnya Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, yang mengatur dua bentuk perbuatan koruptif yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dapat dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, serta pidana denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Sementara itu, Pasal 3 mengatur pertanggungjawaban pidana terhadap setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukannya sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Terhadap perbuatan tersebut, pelaku dapat dijatuhi pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Perbedaan mendasar kedua ketentuan tersebut terletak pada karakter perbuatannya, yaitu perbuatan melawan hukum yang memperkaya pihak tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), serta penyalahgunaan kewenangan yang bertujuan memperoleh keuntungan

sebagaimana diatur dalam Pasal 3. Dengan demikian, penerapan kedua pasal tersebut harus didasarkan pada pembuktian unsur-unsur tindak pidana yang relevan dengan fakta hukum dalam setiap perkara.

Kedua pasal tersebut memiliki perbedaan konstruksi yuridis secara konseptual. Perbedaan pokok antara Pasal 2 dan Pasal 3 terletak pada karakter perbuatan yang dirumuskan. Pasal 2 berorientasi pada unsur "melawan hukum", sementara Pasal 3 lebih menekankan pada unsur "penyalahgunaan kewenangan" yang terkait dengan seseorang yang memegang jabatan atau kedudukan tertentu. Pasal 3 merupakan ketentuan khusus tentang tindakan penyalahgunaan wewenang jabatan yang tidak selalu sama dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2.¹⁷ Keberadaan kerugian negara harus dipahami sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari unsur perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, sehingga pembuktiannya tidak dapat dilakukan secara terpisah.

Perbedaan konstruksi antara Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor mengindikasikan bahwa pembentuk undang-undang tidak menempatkan kerugian negara sebagai unsur yang mandiri. Dalam Pasal 2 ayat (1), kerugian negara harus didahului oleh adanya perbuatan melawan hukum, sedangkan dalam Pasal 3 harus didahului oleh penyalahgunaan kewenangan. Fokus pembuktian seharusnya tidak hanya tertuju pada besaran kerugian negara, tetapi juga pada kualitas perbuatan yang dilakukan oleh pelaku. Praktik penegakan hukum sering kali menunjukkan kecenderungan untuk menjadikan hasil audit kerugian negara sebagai pusat pembuktian, sementara pembuktian mengenai unsur perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan belum dianalisis secara proporsional. Kondisi ini berpotensi memperluas ruang kriminalisasi terhadap kebijakan publik yang pada dasarnya masih berada dalam koridor diskresi pemerintahan.

Hubungan antara kerugian negara dan penyalahgunaan kewenangan dapat ditelaah melalui teori penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*). Penyalahgunaan wewenang merupakan tindakan pejabat pemerintah yang menggunakan kewenangannya untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sesuai dengan wewenang yang dimiliki, mencampurkan kewenangan, atau bertindak sewenang-wenang. Untuk menentukan apakah perbuatan pejabat pemerintah termasuk kategori penyalahgunaan wewenang, perlu ditelusuri sumber dan asal-usul wewenang tersebut. Setiap penggunaan wewenang mengandung pertanggungjawaban yang dapat diketahui melalui cara perolehan dan pelaksanaan wewenang tersebut.¹⁸

Beberapa ahli memberikan definisi mengenai penyalahgunaan wewenang. Aubry mengemukakan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk

¹⁷ Muchammad Bustanul Faizin and Hudi Yusuf, "Analisis Kesesuaian Penerapan Pasal 2 Dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perkara Korupsi Dana Desa," *JICN: Jurnal Intelek Dan Cendekiawan Nusantara* 3, no. 3 (2026): 3737–48.

¹⁸ Amelia Putri Rizkyta and Bunga Restu Ningsih, "Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi," *Esensi Hukum* 4, no. 2 (2022): 131–38, <https://doi.org/10.35586/esh.v4i2.161>.

ketidaksahan yang dapat mengakibatkan pembatalan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintah. Konsep ini dalam hukum administrasi Prancis dikenal dengan istilah *détournement de pouvoir*. Sementara itu, Efendi dan Poernomo menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang terjadi apabila badan atau pejabat pemerintah menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang menyimpang dari maksud dan tujuan pemberian wewenang tersebut.¹⁹ Kebijakan publik tidak selalu dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang hanya karena berakhir pada kerugian negara. Harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa pejabat yang bersangkutan menggunakan kewenangannya secara menyimpang, baik dengan melampaui batas kewenangan, mencampurkan kewenangan, maupun bertindak secara sewenang-wenang.

Teori *détournement de pouvoir* mengajarkan bahwa penyalahgunaan wewenang tidak dapat diukur semata-mata dari akibat berupa kerugian negara, melainkan harus ditinjau dari tujuan penggunaan kewenangan tersebut. Suatu kewenangan dikategorikan sebagai penyalahgunaan apabila digunakan tidak sesuai dengan maksud pemberiannya atau dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan lain yang bertentangan dengan hukum.

Batas antara risiko yang melekat pada pelaksanaan kebijakan dan penyalahgunaan kewenangan terletak pada cara kewenangan tersebut digunakan, bukan semata-mata pada timbulnya kerugian keuangan negara. Suatu keputusan masih dapat dipandang sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang sah apabila pejabat bertindak berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, tidak melampaui batas yang telah ditetapkan, mematuhi prosedur yang berlaku, serta menjadikan tujuan pemberian kewenangan dan kepentingan masyarakat sebagai dasar pengambilan keputusan. Keadaan berbeda muncul ketika kewenangan digunakan secara menyimpang, seperti melampaui kompetensi yang diberikan, mencampurkan kewenangan, mengambil keputusan secara sewenang-wenang, atau mengarahkan penggunaan kewenangan untuk kepentingan yang tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya. Penyimpangan tersebut belum secara otomatis menunjukkan adanya tindak pidana korupsi. Untuk menentukan pertanggungjawaban pidana, perlu dibuktikan pula keterkaitan antara penyalahgunaan kewenangan dengan kerugian keuangan negara, hubungan sebab-akibat yang ditimbulkannya, serta unsur kesalahan dari pihak yang bersangkutan. Keseluruhan aspek tersebut diperlukan untuk menilai apakah tindakan yang dilakukan telah memenuhi seluruh unsur delik korupsi yang dipersyaratkan oleh hukum pidana.

Parameter tersebut sangat penting dalam membedakan antara kegagalan kebijakan dan penyalahgunaan wewenang. Tidak semua kebijakan yang gagal merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang, karena kegagalan dapat dipengaruhi oleh faktor ekonomi, perubahan keadaan, maupun kesalahan implementasi yang berada di luar kendali pejabat.

¹⁹ Rena Yulia and Duke Arie Widagdo, "Penyalahgunaan Wewenang: Perspektif Hukum Administrasi Dan Viktimologi," *KNAPHTN* 2, no. 1 (2024): 243–64, <https://doi.org/10.55292/jvs1v935>.

Apabila sejak awal pejabat menggunakan kewenangannya untuk menyimpang dari tujuan jabatan atau memperoleh keuntungan tertentu, maka unsur penyalahgunaan wewenang telah terpenuhi meskipun kerugian negara yang ditimbulkan relatif kecil.

Penentuan adanya kerugian negara dalam tindak pidana korupsi juga harus mempertimbangkan hubungan kausal antara perbuatan pejabat dan kerugian yang ditimbulkan.²⁰ Teori kausalitas mengajarkan bahwa pertanggungjawaban pidana hanya dapat dibebankan apabila terdapat hubungan sebab-akibat yang jelas antara perilaku pelaku dan akibat berupa kerugian negara. Analisis hubungan kausal menjadi penting guna membedakan kerugian yang muncul sebagai konsekuensi risiko kebijakan dengan kerugian yang benar-benar timbul akibat penyalahgunaan kewenangan. Pendekatan tersebut memberikan batas yang lebih tegas antara tanggung jawab administratif dan pertanggungjawaban pidana, sehingga penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor tetap memberikan perlindungan terhadap keuangan negara tanpa mengkriminalisasi pejabat yang bertindak dengan itikad baik.

Hubungan sebab-akibat merupakan instrumen penting untuk memastikan bahwa kerugian negara benar-benar timbul sebagai akibat dari perbuatan pejabat yang bersangkutan. Tanpa adanya hubungan kausal yang jelas, pertanggungjawaban pidana akan kehilangan dasar legitimasi karena seseorang dapat dipidana atas akibat yang sebenarnya dipengaruhi oleh faktor lain di luar kendalinya. Hubungan kausal dalam kebijakan publik sering kali tidak bersifat sederhana karena keberhasilan maupun kegagalan suatu kebijakan dipengaruhi oleh banyak variabel, seperti kondisi pasar, stabilitas politik, perubahan regulasi, maupun keadaan darurat. Penentuan hubungan sebab-akibat tidak dapat dilakukan hanya berdasarkan munculnya kerugian negara, melainkan harus memperhatikan apakah tindakan pejabat merupakan penyebab yang secara hukum dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian tersebut. Kerugian negara baru dapat dijadikan dasar pemidanaan apabila terdapat keterkaitan antara unsur perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, hubungan kausal, dan unsur kesalahan. Apabila salah satu unsur tersebut tidak terpenuhi, maka kerugian negara lebih tepat dipandang sebagai konsekuensi dari risiko kebijakan publik yang penyelesaiannya berada dalam ranah hukum administrasi atau perdata, bukan hukum pidana.

Kebijakan yang telah memenuhi persyaratan administratif tidak serta-merta menimbulkan pertanggungjawaban pidana ketika pelaksanaannya berakhir pada kerugian keuangan negara. Keabsahan dari sisi administrasi pada dasarnya menunjukkan bahwa keputusan tersebut dikeluarkan oleh pejabat yang memiliki kompetensi dan ditempuh melalui prosedur yang diakui oleh ketentuan hukum. Namun, aspek administratif tidak dapat menjadi satu-satunya dasar dalam menentukan ada atau tidaknya kesalahan pidana. Pemeriksaan secara khusus tetap diperlukan untuk menilai penggunaan kewenangan,

²⁰ Bambang Sadono et al., “Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia,” *Jurnal USM Law Review* 3, no. 2 (2020): 259–74, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i2.2870>.

kemungkinan adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, serta bentuk kesalahan yang dapat dibebankan kepada pejabat yang bersangkutan. Apabila pelaksanaan kebijakan tetap berada dalam tujuan dan batas kewenangan, tidak ditemukan maksud untuk memperoleh keuntungan secara melawan hukum, dan kerugian muncul sebagai akibat dari risiko maupun kegagalan implementasi, kerugian tersebut tidak serta-merta menjadi dasar untuk menjatuhkan pidana. Sebaliknya, status administratif yang sah tidak dapat dijadikan pelindung apabila terdapat fakta bahwa kewenangan digunakan untuk tujuan yang menyimpang, kepentingan pribadi atau pihak tertentu memengaruhi keputusan, terjadi manipulasi terhadap penggunaan kewenangan, atau keputusan sengaja diarahkan untuk menghasilkan keuntungan yang tidak sah sekaligus menyebabkan kerugian negara. Penentuan pertanggungjawaban pidana akhirnya harus bertumpu pada pemeriksaan terhadap substansi tindakan, cara kewenangan digunakan, hubungan antara tindakan dan kerugian, serta keberadaan unsur kesalahan, sehingga dapat ditentukan secara objektif apakah suatu keadaan merupakan risiko kebijakan atau telah masuk ke ranah *criminal conduct*.

3.2 Unsur Kesalahan Sebagai Dasar Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Negara

Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari unsur kesalahan yang melekat pada diri pelaku. Dalam hukum pidana, penjatuhan pidana tidak dapat dilakukan semata-mata karena perbuatan pelaku menimbulkan akibat yang dilarang oleh undang-undang, melainkan harus dibuktikan bahwa perbuatan tersebut dilakukan dengan kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan.²¹ Prinsip ini menjadi landasan fundamental dalam sistem hukum pidana modern yang menjadikan kesalahan sebagai syarat utama pemidanaan. Keberadaan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari suatu kebijakan publik tidak secara otomatis menimbulkan pertanggungjawaban pidana bagi pejabat negara apabila unsur kesalahan tidak dapat dibuktikan.

Unsur kesalahan menempati posisi penting dalam membedakan antara tanggung jawab administratif dan pertanggungjawaban pidana. Pejabat negara dalam menjalankan pemerintahan diberi kewenangan untuk mengambil keputusan dan menetapkan kebijakan guna memenuhi kepentingan umum. Pelaksanaan kewenangan tersebut senantiasa dihadapkan pada berbagai risiko yang dapat menyebabkan kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang direncanakan. Kegagalan suatu kebijakan yang mengakibatkan kerugian negara tidak selalu menunjukkan adanya kesalahan pidana, melainkan dapat merupakan konsekuensi dari risiko yang melekat pada pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Sistem hukum pidana Indonesia, khususnya yang diatur dalam UU Tipikor, dibangun di atas prinsip pertanggungjawaban pidana yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan. Prinsip ini menjadi fondasi fundamental dalam hukum pidana modern yang menekankan bahwa seseorang tidak dapat dihukum apabila perbuatannya tidak disertai dengan unsur

²¹ Surya Kurnia Kale Mira, Rudepel Petrus Leo, and Bhisa Vitus Wilhelmus, "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Kleptomania: Kajian KUHP Dan Undang-Undang Kesehatan Dalam Kasus Pilot Wings Air," *Petitum Law Journal* 3, no. 2 (2026): 612–24, <https://doi.org/10.35508/pelana.v3i2.23060>.

kesalahan. Kesalahan dalam doktrin hukum pidana umumnya merujuk pada dua bentuk utama, yaitu kesengajaan dan kelalaian. Pendekatan hukum pidana yang dominan, termasuk dalam banyak sistem hukum di dunia yang menganut tradisi hukum sipil seperti Indonesia, cenderung memberikan penekanan utama pada pembuktian unsur kesengajaan sebagai bentuk kesalahan yang paling berat dan paling mudah dibuktikan secara empiris.²²

Perkembangan hukum positif di Indonesia menunjukkan bahwa unsur kerugian negara tidak lagi dimaknai secara luas sebagaimana sebelumnya. Melalui Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, Mahkamah menegaskan bahwa unsur kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi harus diartikan sebagai kerugian yang nyata, bukan sekadar potensi kerugian.²³ Putusan tersebut memberikan kepastian hukum bahwa kerugian negara tidak dapat diasumsikan hanya berdasarkan kemungkinan terjadinya kerugian, melainkan harus dibuktikan secara konkret. Keberadaan kerugian nyata belum cukup untuk membebaskan pertanggungjawaban pidana kepada pejabat negara apabila tidak disertai pembuktian mengenai unsur kesalahan.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memperkuat penerapan asas *geen straf zonder schuld* dengan menegaskan bahwa pembuktian kerugian negara tidak dapat dipisahkan dari pembuktian adanya kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada pelaku. Pemidanaan tidak semata-mata berorientasi pada akibat berupa kerugian negara, melainkan juga wajib mempertimbangkan proses pengambilan kebijakan, mencakup aspek kewenangan yang sah, kepatuhan terhadap prosedur yang berlaku, adanya itikad baik, serta ketiadaan tujuan untuk menyalahgunakan jabatan atau menguntungkan diri sendiri maupun pihak lain. Pendekatan ini mengindikasikan bahwa unsur kesalahan merupakan parameter fundamental yang menentukan layak atau tidaknya seseorang dikenai pertanggungjawaban pidana.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 membawa implikasi terhadap pembuktian unsur kerugian keuangan negara dalam penanganan perkara korupsi. Kerugian yang masih berupa kemungkinan atau potensi tidak dapat ditempatkan pada kedudukan yang sama dengan kerugian yang telah benar-benar terjadi dan dapat dibuktikan secara konkret. Penegakan hukum, karena itu menuntut adanya pembuktian mengenai kerugian aktual dengan nilai yang dapat ditentukan secara terukur. Keberadaan kerugian yang telah terbukti secara nyata pun belum cukup untuk menyimpulkan terpenuhinya suatu tindak pidana korupsi. Tahap selanjutnya memerlukan pemeriksaan terhadap keterkaitan antara kerugian tersebut dan tindakan pelaku, khususnya untuk menentukan apakah kerugian timbul sebagai konsekuensi dari perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan. Putusan tersebut pada akhirnya menegaskan bahwa pembuktian perkara

²² Dian Rusmana, Numan Sofari Hafid, and Syahrul Anwar, "Analisis Delik Culpaa Dan Pertanggungjawaban Pidana Atas Kelalaian Pejabat Negara Dalam Perkara Korupsi Melalui Studi Putusan 68/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt Pst.," *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 4 (2025): 127–51, <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i4.1333>.

²³ Pebrianto et al., "Analisis Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Pembiayaan Kredit Usaha Rakyat Sistem Bayar Panen (Studi Kasus Putusan Nomor 41/Pid.Sus.TPK/2024/PN.MTR)."

korupsi harus mencakup seluruh unsur delik secara menyeluruh, sehingga besarnya kerugian keuangan negara tidak dapat ditempatkan sebagai dasar tunggal dalam menentukan pertanggungjawaban pidana. negara, tetapi juga pada terpenuhinya seluruh unsur tindak pidana berdasarkan alat bukti yang sah.

Pengaturan mengenai unsur kesalahan dalam tindak pidana korupsi tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Kedua ketentuan tersebut tidak hanya mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara, tetapi juga menghendaki adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Rumusan tersebut mengindikasikan bahwa kerugian negara bukanlah satu-satunya dasar pemidanaan, melainkan harus dikaitkan dengan adanya kesalahan yang dilakukan oleh pelaku dalam menggunakan kewenangannya.

Pengaturan tersebut harus dibaca secara sistematis dengan UU AP Pasal 17 melarang badan dan/atau pejabat pemerintahan melakukan penyalahgunaan wewenang, sedangkan Pasal 18 mengatur bahwa penyalahgunaan wewenang dapat berupa tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, maupun bertindak sewenang-wenang.²⁴ Pasal 19 mengatur bahwa penggunaan wewenang harus dilakukan sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa tidak setiap kesalahan dalam pengambilan kebijakan dapat langsung dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang, karena terlebih dahulu harus dibuktikan adanya penyimpangan terhadap batas penggunaan kewenangan yang telah ditentukan oleh hukum administrasi.

Parameter penyalahgunaan wewenang dalam perspektif hukum administrasi berbeda dengan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Pejabat yang bertindak sesuai prosedur, berada dalam batas kewenangannya, serta berorientasi pada kepentingan umum pada dasarnya tidak dapat dianggap menyalahgunakan wewenang hanya karena kebijakan yang diambil tidak mencapai hasil yang diharapkan. Penyalahgunaan wewenang baru dapat dinyatakan terjadi apabila pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang menyimpang dari maksud pemberian kewenangan, melampaui batas kewenangan yang dimiliki, atau bertindak secara sewenang-wenang. Sebelum suatu kebijakan dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, perlu dipastikan terlebih dahulu apakah tindakan tersebut merupakan pelanggaran administrasi, penyalahgunaan wewenang, atau benar-benar memenuhi unsur tindak pidana.

Pembuktian unsur kesalahan dalam kebijakan publik harus dilakukan secara lebih cermat karena pejabat negara pada dasarnya bertindak berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Penilaian terhadap unsur kesalahan tidak cukup hanya didasarkan pada hasil akhir berupa kerugian negara, tetapi juga harus memperhatikan proses pengambilan keputusan, kepatuhan terhadap prosedur, tujuan penggunaan kewenangan, hubungan kausal antara tindakan pejabat dengan kerugian negara, serta ada atau tidaknya niat untuk memperoleh keuntungan yang bertentangan dengan

²⁴ Pebrianto et al.

hukum. Apabila seluruh prosedur telah dipenuhi dan kebijakan diambil dengan itikad baik untuk kepentingan umum, maka kegagalan yang kemudian menimbulkan kerugian negara tidak serta-merta dapat dipersamakan dengan tindak pidana korupsi.

Unsur kesalahan harus ditempatkan sebagai parameter utama dalam menentukan pertanggungjawaban pidana pejabat negara atas kebijakan publik yang menimbulkan kerugian negara. Pendekatan yang hanya menitikberatkan pada adanya kerugian negara berpotensi mengaburkan batas antara risiko kebijakan, kesalahan administrasi, dan tindak pidana korupsi. Pemidanaan baru dapat dibenarkan apabila terbukti adanya kerugian negara yang nyata, disertai perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang, hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang timbul, serta unsur kesengajaan atau kealpaan yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Pendekatan tersebut tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi pejabat negara dalam menjalankan kewenangannya, tetapi juga tetap menjaga efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai instrumen perlindungan terhadap keuangan negara serta mencegah terjadinya kriminalisasi terhadap kebijakan publik yang diambil dengan itikad baik.

4. PENUTUP

Kerugian keuangan negara dalam kebijakan publik tidak dapat secara otomatis dijadikan dasar pertanggungjawaban pidana. Dalam konstruksi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, kerugian negara harus dibuktikan bersama dengan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, hubungan kausal, serta unsur kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 memperkuat bahwa kerugian negara yang relevan dalam perkara korupsi harus berupa kerugian yang nyata dan dapat dibuktikan secara konkret. Kerugian yang timbul sebagai konsekuensi risiko atau kegagalan kebijakan yang diambil dalam batas kewenangan, sesuai prosedur, dan untuk kepentingan publik berbeda secara yuridis dari kerugian yang timbul akibat penyalahgunaan kewenangan. Unsur kesalahan menjadi parameter untuk menentukan batas pertanggungjawaban pidana karena kerugian negara yang nyata sekalipun tidak cukup tanpa pembuktian adanya kesalahan, hubungan kausal, serta perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana. Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana pejabat negara atas kebijakan publik harus didasarkan pada keseluruhan unsur delik, bukan semata-mata pada akibat berupa kerugian keuangan negara, sehingga dapat dibedakan secara yuridis antara risiko kebijakan, tanggung jawab administratif, dan tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnantara, Kadek Frediandrika. "Dinamika Penegakan Hukum Dan Komisi Pemberantasan Korupsi Yang Tegas, Cepat, Dan Tanggap Dalam Pemberantasan Korupsi Tahun 2025." *Kertha Negara* 20, no. 1 (2025): 1–14. <https://doi.org/10.62279/yustitia.v20i1.1452>.
- Andi, Dimas. "Eks Wakil Ketua KPK Soroti Kriminalisasi Kebijakan Dalam Kasus BUMN." *Bisnis.Com*. 2026.

- Azrina, Nikmatul, Hafrida, and Erwin. "Pembuktian Unsur Kerugian Perekonomian Negara Pada Tindak Pidana Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Di Indonesia." *Jurnal Alwatzikhoebillah: Kajian Islam, Pendidikan, Ekonomi, Humaniora* 12, no. 1 (2026): 504–13. <https://doi.org/10.37567/alwatzikhoebillah.v12i1.5094>.
- Faizin, Muchammad Bustanul, and Hudi Yusuf. "Analisis Kesesuaian Penerapan Pasal 2 Dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perkara Korupsi Dana Desa." *JICN: Jurnal Intelek Dan Cendekiawan Nusantara* 3, no. 3 (2026): 3737–48.
- Fakhirah, Safira Dina, Bayu Prasetyo, and Elviandri Elviandri. "A Legal Review of the Protection of Civil Servants Regarding the Annulment of Dismissal Without Honor Decisions by the Administrative Court." *Indonesian Journal of Law and Economics Review* 21, no. 3 (2026): 1–16. <https://doi.org/10.21070/ijler.v21i3.1580>.
- Kamil, Insan, Sanusi, and Zelfi Ghaffar Aufiya. "Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pemerintah Atas Kebijakan Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara." *Ekasakti Legal Science Journal* 3, no. 3 (2026): 198–210. <https://doi.org/10.60034/nhrvbe10>.
- Kartika, Mimi. "KPK: Kerugian Negara Meningkatkan Signifikan Tiap Tahun Akibat Korupsi." *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. 2025.
- Mira, Surya Kurnia Kale, Rudepel Petrus Leo, and Bhis Vitus Wilhelmus. "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Kleptomania: Kajian KUHP Dan Undang-Undang Kesehatan Dalam Kasus Pilot Wings Air." *Petitum Law Journal* 3, no. 2 (2026): 612–24. <https://doi.org/10.35508/pelana.v3i2.23060>.
- Nurjannah, Dwi. "Penggunaan Metode Kualitatif Dengan Pendekatan Deskriptif Analitis Dalam PAUD." *Jurnal Ilmiah Kajian Ilmu Anak Dan Media Informasi PUD* 10, no. 1 (2025): 37–40. <https://doi.org/10.33061/jai.v10i1.3728>.
- Pebrianto, Roli, Noviana, Muhammad Panji Prabu Dharma, and Syarif Dahlan. "Analisis Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Pembiayaan Kredit Usaha Rakyat Sistem Bayar Panen (Studi Kasus Putusan Nomor 41/Pid.Sus.TPK/2024/PN.MTR)." *Referendum: Jurnal Hukum Perdata Dan Pidana* 2, no. 4 (2025): 94–106. <https://doi.org/10.62383/referendum.v2i4.1442>.
- Permana, Adrian, Ayu Maulida, Fahri Husaeni, Hawa Mujadidah A, Salsabila Ruhimasari, and Paris Pajar Surya. "Definisi Kebijakan Publik: Pengertian, Unsur-Unsur Dan Perkembangan." *Jurnal Penelitian Nusantara* 1, no. 5 (2025): 453–57. <https://doi.org/10.59435/menulis.v1i5.292>.
- Priyatno, Agus Adi. "Pencegahan Kerugian Negara Melalui Penguatan Regulasi Hubungan Kerja Pemeriksa Eksternal Dengan Pengawas Internal." *SHARE Journal: Studi Hukum Keuangan Negara/Daerah* 1, no. 2 (2025): 251–80. <https://doi.org/10.28986/jshare.v1i2.2435>.
- Rizkyta, Amelia Putri, and Bunga Restu Ningsih. "Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi." *Esensi Hukum* 4, no. 2 (2022): 131–38. <https://doi.org/10.35586/esh.v4i2.161>.
- Rusmana, Dian, Numan Sofari Hafid, and Syahrul Anwar. "Analisis Delik Culpa Dan Pertanggungjawaban Pidana Atas Kelalaian Pejabat Negara Dalam Perkara Korupsi Melalui Studi Putusan 68/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt Pst." *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 4 (2025): 127–51. <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i4.1333>.
- Sadono, Bambang, Ali Lubab, Zaenal Arifin, and Kadi Sukarna. "Kedudukan Komisi

- Pemberantasan Korupsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia.” *Jurnal USM Law Review* 3, no. 2 (2020): 259–74. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i2.2870>.
- Safarudin, Rizal, Zulfamanna, Martin Kustati, and Nana Sepriyanti. “Penelitian Kualitatif.” *Innovative: Journal of Social Science Research* 3, no. 2 (2023): 9680–94.
- Sari, Indah. “Perbuatan Melawan Hukum (Pmh) Dalam Hukum Pidana Dan Hukum Perdata.” *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11, no. 1 (2020): 53–70. <https://doi.org/10.35968/jh.v11i1.651>.
- Sari, Milya. “Penelitian Kepustakaan (Library Research) Dalam Penelitian Pendidikan IPA Milya” 6, no. 1 (2020): 44. <https://doi.org/10.15548/nsc.v6i1.1555>.
- Somomoeljono, Suhardi. “Tafsir Atas Ketentuan Undang-Undang Tentang Kerugian Keuangan Negara.” *Jurnal Ilmiah Cahaya Hukum* 4, no. 1 (2025): 1–9.
- Wiraguna, Sidi Ahyar. “Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia.” *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 3 (2024). <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>.
- Yulia, Rena, and Duke Arie Widagdo. “Penyalahgunaan Wewenang: Perspektif Hukum Administrasi Dan Viktimologi.” *KNAPHTN* 2, no. 1 (2024): 243–64. <https://doi.org/10.55292/jvs1v935>.
- Yusuf, Iqbal Rahmansyah, Anugrah Fitrah Wisnu Yudhana, Fahmi Dawami, and Nanang Qosim Masruhin. “Tinjauan Yuridis Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Badan Usaha Milik Negara.” *Perspektif* 31, no. 1 (2026): 22–34. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v31i1.976>.

Ucapan Terima Kasih

Para penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada Editor dan Reviewer anonim atas waktu yang telah diberikan, komentar yang berwawasan, serta saran konstruktif yang secara signifikan telah berkontribusi terhadap penyempurnaan artikel ini. Para penulis juga berharap bahwa artikel ini dapat memberikan wawasan yang bermanfaat dan memberikan kontribusi yang berarti terhadap perkembangan diskusi di bidang terkait, serta dapat memberikan manfaat bagi para pembaca dan penelitian di masa mendatang.

Informasi Pendanaan

Penelitian ini didanai secara mandiri oleh penulis.

Pernyataan Benturan Kepentingan

Para penulis menyatakan bahwa **tidak terdapat benturan kepentingan** dalam publikasi artikel ini.

Pernyataan Etika Publikasi dan Orisinalitas

Para penulis menegaskan bahwa penelitian ini merupakan karya yang sepenuhnya orisinal. Naskah ini belum pernah dipublikasikan, baik dalam bentuk cetak, daring, maupun media lainnya, serta tidak sedang diajukan ke jurnal lain untuk proses penelaahan. Seluruh sumber yang dicantumkan dalam daftar pustaka telah ditulis sesuai dengan kaidah dan etika sitasi akademik yang berlaku.

Pernyataan Penggunaan Kecerdasan Buatan Generatif

Para penulis menyatakan bahwa kecerdasan buatan generatif digunakan sebagai alat bantu dalam proses penyusunan manuskrip ini. Secara khusus, ChatGPT, Gemini dan Quillbot digunakan untuk meningkatkan kualitas bahasa dan keterbacaan teks secara keseluruhan. Seluruh keluaran yang dihasilkan oleh kecerdasan buatan kemudian ditinjau secara kritis, disunting, dan diverifikasi oleh para penulis untuk memastikan keakuratan serta menjaga integritas ilmiah. Para penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas isi akhir manuskrip. Penggunaan kecerdasan buatan generatif dibatasi hanya pada fungsi pendukung dan tidak dianggap sebagai bentuk kepenulisan. Selain itu, tidak terdapat analisis maupun interpretasi data yang dilakukan oleh kecerdasan buatan tanpa pengawasan dan keterlibatan aktif dari penulis.