

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Prinsip negara hukum menuntut adanya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan penegakan hukum yang adil, termasuk dalam penanggulangan suatu tindak pidana.¹ Tesis ini berangkat dari fenomena hukum yang menimbulkan *legal gap* antara rumusan norma undang-undang dan praktik peradilan dalam perkara korupsi pejabat negara. Secara normatif, Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor menuntut unsur “*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*” sebagai salah satu unsur delik yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Pasal 3 UU Tipikor mengatur penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara yang “*dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*” sehingga menimbulkan kerugian negara .

Namun demikian, seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, ketentuan mengenai tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah dikodifikasikan dan digantikan pengaturannya ke dalam Pasal 603 dan Pasal 604, yang pada prinsipnya tetap mempertahankan konstruksi unsur perbuatan memperkaya diri atau menguntungkan diri serta adanya kerugian keuangan negara, namun dalam kerangka sistem hukum pidana nasional yang baru.

¹ Derry Angling Kesuma, et.all., 2023, *Hukum Pidana Indonesia*, Malang : Literasi Nusantara Abadi, hlm. 1-3.

Dalam konteks penelitian ini, penulis tetap menggunakan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai dasar analisis normatif dan yuridis terhadap kasus-kasus konkret yang telah terealisasi dan diputus sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 disahkan dan dinyatakan berlaku, sehingga secara asas hukum pidana tetap tunduk pada prinsip *tempus delicti* dan asas legalitas. Sementara itu, ketentuan Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 digunakan sebagai kerangka konseptual untuk menganalisis arah kebijakan pemidanaan dan konstruksi pertanggungjawaban pidana terhadap tindak pidana korupsi di masa yang akan datang.

Yurisprudensi, rumusan kamar Mahkamah Agung, dan putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan adanya perdebatan mengenai peran unsur memperkaya diri dan ukuran kerugian negara dalam penentuan pasal korupsi yang dikenakan. Dalam praktik peradilan tingkat pertama, sejumlah putusan tetap menjatuhkan pidana kepada pejabat yang menimbulkan kerugian negara meskipun dinyatakan tidak bermaksud memperkaya diri, sehingga memunculkan ketidakpastian hukum dan risiko stigmatisasi publik.

Secara filosofis, pemberantasan tindak pidana korupsi bertujuan menegakkan keseimbangan antara keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Secara normatif, UU Tipikor membedakan karakter delik Pasal 2 dan Pasal 3, yang diperkuat dengan pedoman Mahkamah Agung melalui SEMA Nomor 3 Tahun 2018 dan PERMA Nomor 1 Tahun 2020. Namun, fakta empiris dalam Laporan Tren Vonis 2022 menunjukkan masih adanya inkonsistensi penerapan pedoman tersebut, khususnya dalam putusan Pasal 3

UU Tipikor terhadap terdakwa yang tidak terbukti memperkaya diri atau hanya memperoleh keuntungan pribadi dalam jumlah minimal.

Untuk memahami dinamika penerapan hukum dalam perkara tindak pidana korupsi, khususnya terkait kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri, penelitian ini mendasarkan analisis pada perbandingan beberapa putusan Pengadilan Negeri. Tiga putusan dipilih karena menunjukkan pola permasalahan yang serupa, yaitu adanya inkonsistensi dalam penerapan norma hukum, pedoman pemidanaan Mahkamah Agung, serta prinsip proporsionalitas dalam pertanggungjawaban pidana pejabat negara.

Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 67/Pid.Sus-TPK/2021/PN Medan dipilih karena perkara tersebut melibatkan kerugian keuangan negara dalam jumlah yang besar, mencapai ratusan juta hingga miliaran rupiah. Meskipun demikian, majelis hakim menjatuhkan putusan bersalah berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan sanksi pidana yang dinilai tidak sebanding dengan besaran kerugian negara yang ditimbulkan. Berdasarkan laporan pemantauan putusan, perkara ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara kerugian negara dan pidana yang dijatuhkan, serta indikasi belum optimalnya penerapan pedoman Mahkamah Agung terkait denda dan uang pengganti, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi dan kepastian hukum.

Inkonsistensi yang serupa juga tampak dalam Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang Nomor 4/Pid.Sus-TPK/2022/PN Tpg atas nama dr. Zailendra Permana. Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim secara eksplisit menyatakan bahwa terdakwa tidak memiliki maksud untuk

memperkaya diri sendiri. Namun demikian, perbuatan terdakwa tetap dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan diputus bersalah berdasarkan Pasal 3 UU Tipikor. Permasalahan muncul ketika pidana denda yang dijatuhkan dinilai belum sepenuhnya mencerminkan ketentuan PERMA Nomor 1 Tahun 2020, meskipun majelis telah mempertimbangkan unsur kesalahan dan tidak adanya keuntungan pribadi terdakwa.

Selanjutnya, Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang Nomor 5/Pid.Sus-TPK/2022/PN Tpg atas nama Muhd. Ikhsan, S.Ag. juga dipilih karena menunjukkan pola yang relatif sama. Majelis hakim menyatakan telah menerapkan SEMA Nomor 3 Tahun 2018 dan PERMA Nomor 1 Tahun 2020, serta mengakui bahwa keuntungan pribadi yang diperoleh terdakwa relatif kecil. Namun demikian, hasil akhir pemidanaan, khususnya terkait penentuan pidana denda dan uang pengganti, masih dinilai belum sepenuhnya mencerminkan prinsip proporsionalitas dan kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam pedoman tersebut.

Dengan demikian, ketiga putusan tersebut dipilih karena secara representatif menggambarkan permasalahan normatif dan praktis dalam pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri. Putusan-putusan ini menjadi relevan untuk dianalisis guna menilai konsistensi penerapan Pasal 3 UU Tipikor, efektivitas pedoman pemidanaan Mahkamah Agung, serta kebutuhan perumusan batas yang lebih jelas antara pertanggungjawaban pidana dan administratif dalam rangka menjaga keadilan, proporsionalitas, dan kepastian hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya ketegangan antara tujuan filosofis pemidanaan tindak pidana korupsi, ketentuan normatif-yuridis yang telah dirumuskan secara jelas, dan praktik di tingkat peradilan. Inkonsistensi penerapan Pasal 3 UU Tipikor, terutama ketika majelis hakim menyatakan terdakwa tidak memiliki niat memperkaya diri namun tetap menjatuhkan pidana yang dipersoalkan dari sisi proporsionalitas, menimbulkan pertanyaan serius mengenai keseragaman penafsiran hukum, efektivitas pedoman Mahkamah Agung, dan perlindungan terhadap asas kepastian hukum. Kondisi ini menegaskan adanya *research gap* yang relevan untuk dianalisis, yakni bagaimana praktik pengadilan mencerminkan atau menyimpang dari pengaturan normatif yang ada.

Selain dari ketiga putusan tersebut, terdapat Yurisprudensi Mahkamah Agung yang menunjukkan bahwa penerapan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang tidak selalu mensyaratkan adanya unsur memperkaya diri sendiri. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 42 K/Pid.Sus/2015 dan Putusan Nomor 1555 K/Pid.Sus/2016, Mahkamah Agung menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara sudah cukup untuk memenuhi unsur Pasal 3, meskipun tidak terbukti adanya keuntungan pribadi. Namun demikian, melalui Putusan Nomor 301 K/Pid.Sus/2021, Mahkamah Agung juga menekankan pentingnya menjaga proporsionalitas pemidanaan dan analisis unsur kesalahan, agar pemidanaan tidak semata-mata didasarkan pada besaran kerugian negara, melainkan juga pada tingkat kesalahan dan dampak sosial dari perbuatan tersebut.

Pendekatan normatif-yuridis terhadap pertanggungjawaban pidana, penelitian ini juga memanfaatkan kajian hukum yang melihat hukum sebagai fenomena sosial yang berfungsi dalam praktik dan kebiasaan lembaga. Dalam hal ini, konsep Fungsional *Recht Habit* diterapkan untuk memetakan keterkaitan antara aspek administratif, lingkungan, dan pidana, yaitu bagaimana norma hukum formal diinternalisasi dalam praktik institusi dan masyarakat sehingga menciptakan kebiasaan hukum yang memiliki efek fungsional terhadap perilaku aparat dan penegak hukum. Pemikiran ini paralel dengan cara pandang dalam studi hukum lingkungan.

Sebagaimana dijelaskan dalam buku Penegakan Hukum Lingkungan karya Sukanda Husin, yang membagi penegakan hukum menjadi tiga bentuk utama: penegakan hukum administratif, perdata, dan pidana, serta menekankan bagaimana tiap bentuk penegakan beroperasi dalam realitas sosial dan kelembagaan untuk mewujudkan tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pendekatan ini relevan untuk menganalisis kesenjangan antara pengaturan normatif dan praktik peradilan, karena memungkinkan pemahaman yang lebih utuh terhadap dinamika internalisasi norma hukum dan praktik yudisial, termasuk dalam konteks pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara.²

Politik hukum negara berperan penting dalam membentuk kerangka normatif dan praktik peradilan, di mana hak prerogatif presiden dan prinsip independensi peradilan menjadi landasan pengambilan keputusan. Konsistensi Mahkamah Agung melalui pedoman SEMA dan PERMA memastikan putusan, khususnya Pasal 3 UU Tipikor, bersifat proporsional, adil, dan selaras tujuan

² Sukanda Husin, 2020, *Penegakan Hukum Lingkungan* Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 45-47.

hukum nasional. Hukum pidana juga menunjang penegakan norma di bidang lain, seperti perpajakan, tenaga kerja, dan hak cipta, sehingga sanksi pidana menegakkan ketertiban sekaligus mencerminkan tuntutan sosial dan stabilitas ekonomi. Penelitian ini penting untuk menganalisis pertimbangan hakim dan mengevaluasi implementasi pedoman pemidanaan dalam praktik peradilan tindak pidana korupsi.³

Secara keseluruhan hukum pidana mencakup Hukum pidana materil (*substantive criminal law*), Hukum pidana formil (*procedure criminal law*) dan hukum pelaksanaan pidana (*law of straf execution*), ketiga bagian hukum pidana ini merupakan kerangka sistem dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).⁴ Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia merupakan agenda prioritas pemerintah dan menjadi perhatian akademik, terutama karena praktik korupsi di sektor privat kawasan ASEAN menunjukkan penyalahgunaan kewenangan dan kolusi antara aktor negara dan pelaku usaha yang melemahkan sistem hukum serta perekonomian nasional.⁵

Negara Hukum menjadikan wajah penting dalam suatu negara karena dengan adanya aturan yang mengatur bagaimana kehidupan bernegara, maka sedemikian rupa keteraturan menimbulkan stabilisasi dalam berbagai aspek.⁶ Kemajuan suatu negara dapat menjadi pedoman bagi negara lain bahwa efektivitas penyelenggaraan negara mampu membangun kepercayaan publik dan mencegah terjadinya perbuatan menyimpang. Dalam konteks negara

³ *Ibid.* hlm. 12-15.

⁴ Sudaryono dan Natangsa Surbakti, 2017, *Hukum Pidana : Dasar-Dasar Hukum Pidana Berdasarkan KUHP dan RUU KUHP*, Surakarta : Muhammadiyah University Press, hlm. 3-4.

⁵ Nani Mulyati, 2023, *Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan oleh Sektor Private di Negara ASEAN*, *Unes Journal of swara Justisia*, Vol. 7 No. 2, hlm. 722.

⁶ Tofik Yanuar Chandra, 2022, *Buku Hukum Pidana Final*, Jakarta : PT Sangir Multi Usaha, hlm. 102-105.

hukum, peran negara menjadi penentu dalam menetapkan prioritas penyelenggaraan pemerintahan guna menjamin stabilitas ekonomi, keamanan, dan politik, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud melalui perlindungan hukum yang efektif.

Kemajuan negara hukum mensyaratkan adanya regulasi yang jelas dan penegakan hukum yang tegas guna menjamin kepastian hukum. Hukum pidana sebagai cabang hukum publik berfungsi mengatur larangan dan perintah yang pelanggaranannya diancam pidana, sekaligus berperan melindungi kepentingan masyarakat serta menegakkan keadilan dan kepastian hukum. Dalam konteks penghukuman (*berechten*), penetapan hukum atas suatu perbuatan tidak hanya berkaitan dengan hukum pidana, tetapi juga cabang hukum lain, sehingga perlu ditentukan terlebih dahulu karakter perbuatan tersebut agar negara dapat memberikan kepastian hukum yang tepat.

Aktivitas ekonomi negara yang melibatkan pengelolaan keuangan dan berbagai mekanisme perizinan kerap menimbulkan persoalan kompleks, terutama ketika terjadi tindak pidana korupsi yang mengakibatkan kerugian negara. Penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, dan sarana jabatan dalam praktik korupsi telah menjadi fenomena yang berulang dan membahayakan penyelenggaraan keuangan negara di Indonesia.⁷ Korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa karena dampaknya yang sistemik terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga mengenai tentang kejahatan tersebut perlu pemahaman yang objektif terkait bagaimana penyelesaiannya.

⁷ Sitohang, Hisar, 2020, *Analisis Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dengan Penyalahgunaan Jabatan Dalam Bentuk Penyuapan Aktif*. PATIK Jurnal Hukum, Vol.07 No. 02 hlm. 76-78.

Sebagai negara hukum modern, Indonesia tidak hanya menekankan legalitas formal, tetapi juga keadilan substantif dan perlindungan hak asasi manusia. Hukum berfungsi sebagai instrumen sosial untuk memastikan kebijakan publik sejalan dengan prinsip demokrasi dan rule of law, sehingga pembentukan norma pidana, termasuk dalam penanganan korupsi, harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan efektif memberikan perlindungan serta kepastian hukum. Dalam konteks ini, hukum dan kebijakan tidak dapat dipisahkan karena keduanya berkaitan erat dengan kekuasaan. Tugas hukum adalah membatasi dan memanusiakan penggunaan kekuasaan politik agar penyelenggaraan negara berjalan tertib dan, sejauh mungkin, berkeadilan.⁸

Tindak pidana merupakan perbuatan atau sikap pasif yang bersifat melawan hukum dan dapat dilakukan oleh individu maupun korporasi. Menurut Topo Santoso, tindak pidana mencakup perbuatan atau tidak berbuat yang melanggar hukum dan diancam dengan pidana berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹ Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan khusus yang tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga mengganggu perekonomian, pelayanan publik, dan kepercayaan masyarakat, sehingga memerlukan pengaturan dan penegakan hukum yang bersifat khusus.

Penjatuan pidana baik itu dalam tindak pidana korupsi dan tindak pidana lainnya bukan semata-mata sebagai pembalasan dendam, yang penting adalah pemberian bimbingan dan pengayoman baik itu terhadap lingkungan masyarakat dan kepada terpidana sendiri, hal ini diupayakan guna rehabilitasi

⁸ Budiono Kusumohamidjojo, 2019, *Teori Hukum : Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung : Yrama Widya, hlm. 213.

⁹ Topo Santoso, 2023, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Depok : Raja Grafindo Persada, hlm.101.

dan reintegrasi sosial.¹⁰ karena tindak pidana korupsi merupakan bentuk tindakan yang erat kaitannya dengan kerugian negara, maka dalam pembuktian dan unsur-unsurnya dalam hukum harus jelas untuk dilaksanakan, penjatuhan pidana juga banyak diantaranya memiliki komponen untuk menunjukkan ketegasan dan upaya pemerintah dalam memberikan pemasyarakatan secara nyata bagi pelaku tindak pidana korupsi tersebut.

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*Extraordinary Crime*) yang mengancam stabilitas ekonomi dan kepercayaan publik, sehingga Indonesia membentuk Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengatur 30 bentuk perbuatan korupsi dalam tujuh kategori utama yaitu :

1. Kerugian keuangan negara, yaitu perbuatan melawan hukum yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi dengan cara menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, maupun sarana yang tersedia.
2. Suap-menyuap, yakni tindakan memberi, menjanjikan, atau menerima sesuatu oleh atau kepada pejabat publik, hakim, advokat, maupun penyelenggara negara dengan maksud memengaruhi keputusan atau tindakan dalam jabatannya.
3. Penggelapan dalam jabatan, berupa tindakan dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga, termasuk memalsukan catatan atau daftar administrasi yang digunakan dalam pemeriksaan resmi.

¹⁰ Bambang Waluyo, 2018, *Pidana dan Pemidanaan*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 3.

4. Pemasaran, yakni perbuatan pejabat atau penyelenggara negara yang menyalahgunakan kekuasaan untuk memaksa seseorang menyerahkan sesuatu, melakukan pembayaran tertentu, memberikan potongan, atau bekerja demi keuntungan pribadi atau pihak lain.
5. Perbuatan curang, yaitu segala tindakan yang dilakukan secara sengaja demi keuntungan pribadi yang berpotensi merugikan atau membahayakan pihak lain.
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan, terjadi apabila pejabat publik dengan sengaja, baik secara langsung maupun tidak langsung, terlibat dalam kegiatan pemborongan, pengadaan barang/jasa, atau sewa-menyewa, padahal ia memiliki kewenangan untuk mengurus atau mengawasi proses tersebut.
7. Gratifikasi, yakni pemberian dalam bentuk apapun kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang berhubungan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajiban tugasnya, yang dalam hukum dipandang sebagai bentuk suap.

Undang-Undang ini memberi kewenangan luas untuk menjerat setiap orang, termasuk pejabat negara, yang terbukti menimbulkan kerugian keuangan negara, Tindakan Korupsi terbukti memberikan dampak negatif bagi kehidupan manusia sehingga dalam hal ini negara berusaha memberikan langkah preventif sebelum terjadinya Tindak Pidana korupsi dengan memberantas kejahatan melalui pengawasan dan pemahaman tentang Tindak

Pidana Korupsi.¹¹ Kerugian negara berdampak signifikan terhadap kemajuan bangsa, sehingga diperlukan kewaspadaan dalam perencanaan dan realisasi anggaran guna memastikan tercapainya tujuan pembangunan strategis.

Untuk memahami kompleksitas tindak pidana korupsi, diperlukan kerangka konseptual yang mengklasifikasikan bentuk-bentuk korupsi berdasarkan pola dan tujuannya. Syed Hussein Alatas dalam *The Sociology of Corruption* (1968) membagi korupsi menjadi tujuh tipologi: (1) transaktif, kesepakatan timbal balik untuk keuntungan bersama; (2) pemerasan, penyuapan untuk menghindari kerugian; (3) investif, pemberian dengan harapan keuntungan di masa depan; (4) perkerabatan, favoritisme terhadap keluarga atau kerabat; (5) defensif, menyuap untuk melindungi diri dari ancaman; (6) otogenik, korupsi individual tanpa pihak lain; dan (7) dukungan, tindakan untuk memperkuat praktik korupsi yang sudah ada.

Selanjutnya yaitu Beveniste merupakan seorang ahli administrasi publik dan kebijakan yang banyak mengkaji perilaku birokrasi, termasuk praktik korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemikirannya mengenai tipologi korupsi kemudian dikutip dan dijelaskan kembali oleh Suyatno dalam kajiannya, sehingga dikenal klasifikasi korupsi menurut Beveniste (dalam Suyatno) yang membagi korupsi ke dalam empat jenis yaitu korupsi diskresioner, yang muncul dari penggunaan kewenangan diskresi yang sah secara formal tetapi tidak dapat dibenarkan secara moral; korupsi ilegal, yang dilakukan dengan manipulasi atau menghindari ketentuan hukum; korupsi mercenary, yakni penyalahgunaan jabatan untuk memperoleh

¹¹ Putra, Nandha Risky, and Rosa Linda, 2022, *Korupsi di Indonesia: Tantangan perubahan sosial. Integritas: Jurnal Antikorupsi* 8, no. 1, hlm. 13-24.

keuntungan pribadi; serta korupsi ideologis, yaitu tindakan korupsi yang dilakukan demi kepentingan kelompok atau ideologi tertentu. korupsi diskresioner, ilegal, mercenary, dan ideologis.¹²

Korupsi berdampak destruktif terhadap sistem politik dan demokrasi dengan melemahkan integritas pemerintahan, kepercayaan publik, dan kedaulatan rakyat. Praktik korupsi melahirkan pemimpin yang memperoleh kekuasaan secara tidak etis, menggerus legitimasi pemerintahan, dan mendorong terbentuknya plutokrasi, sehingga kebijakan publik tidak lagi berpihak pada rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi menjadi rusak. Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan tersebut, negara harus memperkuat sistem pemberantasan korupsi, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, serta menegakkan nilai-nilai demokrasi berbasis integritas dan keadilan. Dengan langkah-langkah tersebut, korupsi dapat ditekan dan demokrasi yang sehat dapat dipulihkan demi kesejahteraan rakyat secara luas.¹³

Konsep mengenai jenis, ciri, dan penyebab tindak pidana korupsi membedakan korupsi dari kejahatan lain dan menekankan perlunya pemahaman mendasar. Korupsi mencakup penyalahgunaan kekuasaan dari tingkat tinggi hingga praktik kecil oleh aparatur publik, berdampak serius pada keuangan negara dan sektor strategis, dan tidak selalu terkait dengan memperkaya diri, tetapi juga penyalahgunaan kewenangan. Penetapan tersangka pejabat publik sering menjadi sorotan, sehingga penegakan hukum

¹² Amalia Syauket dan Dwi Seno Wijanarko, 2024, *Buku Ajar Tindak Pidana Korupsi* Malang : Literasi Nusantara Abadi Grup, hlm. 7-9.

¹³ *Ibid.*

korupsi harus konsisten, transparan, akuntabel, dan menjunjung prinsip legalitas.¹⁴

Dalam hal ini juga akan dijelaskan setidaknya definisi dari apa yang dimaksud dengan Sanksi Administrasi itu sendiri, bahwa Sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif.¹⁵ Sanksi administratif merupakan instrumen hukum publik berupa denda, peringatan, pencabutan izin, atau kewajiban pembayaran kepada negara yang berfungsi sebagai alat pengendalian kekuasaan pemerintah. Menurut Philipus M. Hadjon, hukum administrasi berperan membatasi kewenangan negara guna mencegah penyalahgunaan wewenang yang merugikan kepentingan masyarakat.¹⁶

Di sisi lain, kerugian negara yang timbul akibat perbuatan pejabat pulik tidak selalu serta-merta dikategorikan sebagai tindak pidana, melainkan dapat pula berakar pada kesalahan adminsitratif. Ridwan HR menegaskan bahwa hukum administratif negara berfungsi membatasi kewenangan pejabat agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara.¹⁷ Bahkan bentuk dari hukum administrasi nantinya yang akan berperan lebih dahulu untuk menjawab pentingnya sanksi administrasi sebagai mekanisme korektif sebelum masuk ke ranah pidana, karena peran hukum administrasi

¹⁴ Fathuddin, 2015, *Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)*. Jurnal Cita Hukum 3, no. 1 2015 hlm. 116-117.

¹⁵ Renata Christha Auli, *Mengenal Sanksi Hukum Pidana, Perdata, dan Administratif*, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-sanksi-hukum-pidana--perdata--dan-administratif-lt4be012381c490/> dikunjungi pada tanggal 2 September 2025 jam 11.00.

¹⁶ Philipus M. Hadjon, 2017, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. 34.

¹⁷ Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm.112.

sebagai pengawasan dan juga memberikan pencegahan di awal terlebih dahulu.¹⁸

Regulasi administrasi yang tegas berfungsi sebagai filter agar kebijakan pejabat negara tidak serta-merta dikriminalisasi, mengingat banyak kerugian negara bersumber dari kelalaian prosedural, bukan niat memperkaya diri. Oleh karena itu, konsistensi penerapan hukum administrasi negara menjadi penting, sebab lemahnya penegakan sanksi administratif kerap mendorong penarikan pejabat publik ke ranah pidana. Seharusnya, mekanisme korektif melalui hukum administrasi didahulukan guna mencegah tumpang tindih kewenangan dan menjaga asas proporsionalitas dalam penegakan hukum.¹⁹

Hubungan antara hukum administrasi dan hukum pidana bersifat saling melengkapi, di mana hukum pidana ditempatkan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) ketika mekanisme administratif tidak lagi efektif dalam memulihkan kerugian negara. Penelitian menunjukkan bahwa instrumen non-pidana, khususnya hukum administrasi dan pengawasan internal, memiliki peran strategis dalam mencegah terjadinya kerugian negara. Studi “*Optimalisasi Peran Hukum Administrasi Negara dalam Upaya Pemberantasan Praktik Korupsi di Indonesia*” menegaskan bahwa sebagian kerugian negara timbul akibat kelalaian administratif dan lemahnya pengawasan internal, sehingga penanganan melalui mekanisme administrasi yang sistematis berpotensi mempercepat pemulihan kerugian negara.²⁰

¹⁸ Syakir, 2021, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : BPSDM Kemenkumham Press, hlm.37.

¹⁹ Susi Marni, et.all., 2024, *Hukum Administrasi Negara :Konsep dan Implementasi*, Bandung : Eureka Media Sains Indonesia, hlm. 45.

²⁰ Mau, Hedwig Adiando, 2024, *Optimalisasi Peran Hukum Administrasi Negara dalam Upaya Pemberantasan Praktik Korupsi di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP) 4, no. 6, hlm. 2224.

Penghitungan kerugian keuangan negara merupakan unsur penting dalam pertanggungjawaban pidana korupsi, namun praktik peradilan belum sepenuhnya menjadikan hasil audit BPK atau BPKP sebagai standar utama. Hal ini menegaskan pentingnya mekanisme administratif sebagai langkah awal pemulihan kerugian negara, meskipun tidak selalu berujung pada proses pidana. Meski unsur memperkaya diri tidak terbukti, pertanggungjawaban pidana pejabat tetap dapat ditegakkan sepanjang terdapat kerugian negara sebagai akibat hukumnya.²¹

Selain fokus pada putusan pengadilan, beberapa penelitian empiris menyebutkan bahwa pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang tidak secara langsung memperkaya diri tetapi menyebabkan kerugian negara tetap dapat dituntut pidana.²² Misalnya penelitian pertanggungjawaban pidana atas tindakan pegawai negeri bukan bendahara yang mengakibatkan kerugian negara menemukan bahwa praktek pertanggungjawaban pidana tetap dilakukan meskipun unsur memperkaya diri tidak secara eksplisit dapat dibuktikan. Memahami hal tersebut perlu adanya pemahaman secara terperinci tentang kompetensi teknis untuk penetapan jumlah kerugian secara nyata agar hal ini menjadi suatu yang objektif dan dapat dirincikan serta dibuktikan juga.

Pejabat negara wajib mempertimbangkan risiko dan dampak jangka panjang setiap kebijakan yang diambil. Tantangan utama hukum pidana terletak pada penentuan batas pertanggungjawaban pidana pejabat, mengingat kompleksitas tekanan administratif, politik, dan kebutuhan pengambilan

²¹ Muladi dan Dwidja Priyatno, 2022, *Pertanggungjawaban Pidana dalam Hukum Indonesia*, Jakarta : Prenada Media, hlm. 72.

²² Laiti, Sardi, and Fenti U. Puluhulawa, 2022, *Pertanggungjawaban Pidana Atas Tindakan Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain Yang Mengakibatkan Kerugian Negara*. *Philosophia Law Review* 2, no. 1, hlm. 73-93.

keputusan cepat. Oleh karena itu, asas legalitas dalam hukum administrasi menjadi dasar utama tindakan pemerintahan, di mana pelanggarannya pada prinsipnya merupakan maladministrasi yang seharusnya terlebih dahulu diselesaikan melalui mekanisme administratif.²³

Pejabat negara harus berhati-hati dalam setiap kebijakan administratif dengan mempertimbangkan risiko dan dampak jangka panjang, sementara batas pertanggungjawaban pidana sering sulit ditentukan di tengah tekanan politik dan anggaran. Asas legalitas menjadi dasar utama, sehingga peraturan harus jelas, mencegah keuntungan pribadi, dan menutup celah penyalahgunaan kewenangan. Mahkamah Agung melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali membentuk arah penafsiran hukum, namun kontroversi muncul antara penegakan asas legalitas atau perluasan makna delik demi perlindungan keuangan negara, yang berdampak pada kepastian hukum, kualitas tata kelola pemerintahan, dan stabilitas kebijakan publik.

Perlu dipertimbangkan apakah kelalaian pejabat dalam menggunakan kewenangan, seperti memberikan persetujuan atau izin, dapat menimbulkan pertanggungjawaban pidana meski tanpa unsur memperkaya diri. Hal ini menekankan pentingnya membedakan perbuatan administratif dan pidana, serta perlunya mekanisme pertanggungjawaban yang proporsional dan berlapis untuk menjamin keadilan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi melalui Pasal 2 ayat (1) menegaskan “ *setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang*

²³ Indoharto, 2019, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm.27.

*dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara minimal 4 tahun dan maksimal 20 tahun dan denda paling sedikit 200 juta rupiah dan paling banyak 1 miliar rupiah”.*²⁴

Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, ketentuan tersebut dikodifikasikan ke dalam Pasal 603 yang mengatur bahwa “*setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit kategori II sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak kategori VI sebesar Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah)*”.

Dengan demikian, baik dalam rezim hukum lama maupun dalam konstruksi KUHP nasional yang baru, unsur keuntungan atau pemerayaan tetap menjadi elemen sentral delik, sehingga kelalaian pejabat yang semata-mata bersifat administratif dan tidak disertai niat jahat (*mens rea*) pada prinsipnya harus terlebih dahulu ditempatkan dalam mekanisme pertanggungjawaban administrasi atau perdata sebelum ditarik ke ranah pidana, guna menjamin proporsionalitas dan keadilan dalam penegakan hukum.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tersebut telah mengatur berbagai bentuk tindak pidana korupsi, namun dalam praktik masih diperdebatkan apakah setiap kerugian negara dapat langsung dikualifikasikan sebagai korupsi atau harus terlebih dahulu dinilai

²⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150*

unsur niat dan perilaku pejabat dalam pengambilan kebijakan tersebut.²⁵ Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pendekatan tersebut memperoleh penguatan normatif, karena pengaturan tindak pidana korupsi yang dikodifikasikan ke dalam Pasal 603 dan Pasal 604 tetap menempatkan unsur kesengajaan, tujuan memperoleh keuntungan, serta perbuatan melawan hukum sebagai elemen utama pertanggungjawaban pidana.

Dengan demikian, baik dalam rezim Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maupun dalam konstruksi KUHP nasional yang baru, kerugian keuangan negara tidak dapat berdiri sendiri sebagai dasar pemidanaan, melainkan harus dibuktikan secara kumulatif bersama unsur subjektif dan objektif pelaku, guna mencegah terjadinya kriminalisasi kebijakan serta menjamin penegakan hukum yang adil dan proporsional. Pemberantasan korupsi penting untuk mewujudkan pemerintahan bersih dan berintegritas, karena selain merugikan keuangan negara, korupsi melemahkan kepercayaan publik. Fokus utama adalah pertanggungjawaban pidana pejabat yang menimbulkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri, dengan pembuktian kerugian menjadi kunci untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum.²⁶

Pembuktian merupakan tahapan sentral dalam pemeriksaan perkara di pengadilan karena melalui proses inilah kebenaran atau kesalahan suatu perbuatan dinilai. Pembuktian bertujuan memberikan kepastian hukum yang bersifat relatif, bukan mutlak, yang didasarkan pada pertimbangan rasional

²⁵ Citra Imelda, et.all.,2024, *Perkembangan Terbaru dalam Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta : Gita Lentera, hlm. 40-50.

²⁶ Ridwan Eko Prasetyo, 2015, *Hukum Acara Pidana*, Bandung : Pustaka Setia, hlm.5.

hakim atas alat bukti yang diajukan.²⁷ Hal ini akan ditinjau dan diberikan penggarisan didalamnya, bahwa dasar regulasi undang-undang juga menafsirkan versi secara mutlak tentang peranannya masing-masing dalam memberikan definisi dari setiap aturan yang diberikan.

Berbagai undang-undang tersebut pada dasarnya mengatur berbagai segi administrasi, tugas dan kewenangan, persyaratan, jenis-jenis, prosedur, pelayanan, perizinan, pengadaan, tahapan pengadaan, dan macam-macam lainnya yang bukan merupakan tindak pidana.²⁸ Namun pembuat undang-undang harus memandang perlu ada ketentuan pidana dalam berbagai aturan undang-undang, hal ini guna untuk memperkuat norma dan kepatuhan. Dilema dalam penentu kebijakan atau pembuat undang-undang yang nantinya akan ditampilkan kompleksitasnya, apakah timbul suatu kepentingan politik dalam melangkah tugas dan kewajiban atau memang bertindak sendiri dan tidak memperhatikan resiko.

Arah kebijakan pembedaan bagi korporasi juga telah diatur dalam KUHP baru yang menekankan serta menunjukan adanya orientasi pada keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif.²⁹ Selain pidana penjara dan denda, hukum pidana korupsi juga memungkinkan penjatuh pidana tambahan, seperti perampasan keuntungan dan pembubaran korporasi, yang menegaskan fungsi represif dan preventif hukum pidana. Dalam praktiknya, sejumlah putusan Mahkamah Agung tetap menjatuhkan pidana kepada pejabat negara meskipun tanpa pembuktian unsur memperkaya

²⁷ Aria Zurnetti, Fitri Wahyuni, dan Siti Rahmah, 2021, *Pengantar Hukum Acara Pidana*, Depok : Raja Grafindo, hlm. 95.

²⁸ Topo Santoso, 2020, *Suatu Pengantar Hukum Pidana*, Depok : Raja Grafindo, hlm. 107.

²⁹ Aryaputra, Muhammad Iftar, dan Ani Triwati, 2023, *Arah Kebijakan Sistem Pidana Bagi Korporasi Dalam KUHP Nasional*. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 52, No. 2, hlm. 208-216.

diri, dengan dasar kelalaian atau penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian negara. Variasi penafsiran tersebut menimbulkan perdebatan baik secara akademik maupun dalam praktik peradilan.³⁰

Salah satu kritik dalam konteks pembaruan hukum pidana nasional adalah belum konsistennya pola pemidanaan terhadap pejabat negara yang menimbulkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri. Meskipun KUHP baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 mulai berlaku efektif pada 2 Januari 2026, praktik peradilan sebelumnya sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 301 K/Pid.Sus/2021 menunjukkan kecenderungan pemidanaan yang menitikberatkan pada kerugian negara tanpa pendalaman memadai terhadap unsur kesalahan. Oleh karena itu, penerapan KUHP baru ke depan memerlukan pedoman yang jelas agar pemidanaan dilakukan secara proporsional dengan mempertimbangkan unsur kesalahan dan konteks kebijakan.³¹

Sejumlah laporan dan penelitian terkini menegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum terhadap pejabat negara yang menyebabkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri masih menghadapi berbagai tantangan structural dan regulative. Penelitian “*Penerapan Hukum Tindak Pidana Korupsi Dalam Lingkaran Pejabat Negara Indonesia*” menemukan bahwa meskipun jumlah perkara meningkat, sering terjadi ketidakjelasan unsur penyalahgunaan kewenangan dan kerugian negara yang diakui dalam putusan tidak selalu

³⁰ Satria Ferry, et. All., 2023, *Eksistensi Kewenangan Penuntutan Perkara Tindak Pidana Korupsi Indonesia dan Beberapa Negara*, Banda Aceh : Hawa dan AHWA, hlm. 89.

³¹ Latifah, Marfuatul, dan Prianter Jaya Hairi, 2024, *Pengaturan Pedoman Pemidanaan KUHP Baru dan Implikasinya pada Putusan Hakim*. *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* Vol 15, No. 2, hlm. 27-67.

diikuti dengan restitusi keuangan secara optimal.³² Kuantitas jumlah perkara tersebut memberikan suatu evaluasi penilaian bahwa regulasi seperti Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan KUHP baru masih perlu harmonisasi dan sinkronisasi secara optimal antar lembaga, terutama dalam peraturan pelaksana, agar pertanggungjawaban pidana pejabat negara benar-benar tidak hanya simbolis semata.³³

Seiring berkembangnya praktik penegakan hukum, mekanisme alternatif seperti *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dipertimbangkan sebagai instrumen yang potensial untuk mempercepat pengembalian kerugian keuangan negara tanpa harus menunggu sesuatu proses yang panjang dalam rangkaian penyelesaian secara hukum pidana, penerapan DPA pada perkara korupsi oleh korporasi sebagai contohnya yang memungkinkan adanya perjanjian penyelesaian yang mengatur pengembalian aset dan kompensasi kepada negara sambil tetap menjaga akuntabilitas hukum terhadap entitas korporasi.³⁴ Pemisahan sanksi pidana dan administratif berisiko menimbulkan overkriminalisasi kebijakan yang menghambat keberanian pejabat. Oleh karena itu, kejelasan batas pertanggungjawaban pidana diperlukan agar hukum tetap efektif tanpa mengganggu fungsi pemerintahan. Pembaruan KUHP juga mengubah sistem pertanggungjawaban pidana korupsi, terutama dalam menilai kesalahan kebijakan yang menimbulkan kerugian negara.³⁵

³² Silalahi, Dian Hardian, 2024, *Penerapan Hukum Tindak Pidana Korupsi Dalam Lingkaran Pejabat Negara Republik Indonesia*. *Warta Dharmawangsa* Vol.18, No. 4, hlm. 1463-1472.

³³ Noviyanti, Rahma, Elwi Danil, dan Yoserwan Yoserwan. "Penerapan Perma Nomor 5 Tahun 2014 tentang pidana tambahan uang pengganti dalam tindak pidana korupsi." *Jurnal Wawasan Yuridika* 3.1 (2019): 1-22.

³⁴ Burrohim, Habi, I. Gede Widhiana Suarda, dan Ainul Azizah, 2022, *Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Perjanjian Penundaan Penuntutan dalam Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi*. *Jurnal Rechtsens* Vol. 11, No. 1, hlm. 1-16.

³⁵ Mulyani, Sri, Iga Sonia Soraya, Lara Berlianti, Husnul Fikri, Hendrison & Andre, 2024, *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam KUHP Baru*. *Innovative: Journal Of Social Science Research* Vol. 4, No. 5, hlm. 2549-2555.

Penelitian ini menelaah pengaruh pengaturan normatif terhadap cabang-cabang ilmu hukum lain dan keselarasan antara regulasi dengan penerapan hukum, sehingga tercipta keterpaduan antara kehidupan bernegara dan sistem hukum. Penentuan tindak pidana berada di ranah hukum pidana yang membatasi kriminalisasi berlebihan. KUHP 2023 memperkenalkan paradigma baru pertanggungjawaban pidana yang sistematis, menekankan kepastian hukum sekaligus perlindungan pejabat negara dalam menjalankan kewenangannya.³⁶ Namun hal ini bukan berarti terdapat perlindungan khusus bagi pejabat negara dan terlindungi dari perbuatan tindak pidana korupsi melainkan terdapat sisi keadilan apabila secara niat tidak terbukti melakukannya.

Perkembangan hukum pidana di Indonesia menunjukkan dinamika antara stabilitas negara dan perlindungan hak warga negara. Pemberlakuan KUHP melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 menegaskan pembaruan hukum pidana yang tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum, tetapi juga nilai sosial dan keadilan substantif. Oleh karena itu, kerugian negara akibat tindakan pejabat publik perlu dinilai secara proporsional agar tidak setiap kesalahan administratif langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, sejalan dengan prinsip keseimbangan antara kepastian, kemanfaatan, dan keadilan.³⁷

Unsur tindak pidana korupsi, termasuk niat jahat dan memperkaya diri, harus dianalisis secara jelas untuk menjamin kepastian hukum. Permasalahan

³⁶ Andi Hamzah, 2023 *Hukum Pidana Indonesia : Perkembangan dan Pembaruan KUHP 2023*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.61.

³⁷ I Ketut Adi Purnama, 2023, *Purnama Sistem Peradilan Pidana Indonesia : Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia KUHP Nasional sebagai karya monumental*, Bandung : Refika Aditama, hlm. 77-79.

muncul ketika pejabat dipidana atas kerugian negara tanpa keuntungan pribadi, sehingga perlu dibedakan dari maladministrasi. Pembuktian *mens rea*, termasuk melalui LHKPN, menjadi kunci. Penelitian ini menggunakan pedoman KPK untuk menilai batas pertanggungjawaban pidana pejabat dan mengevaluasi konsistensi putusan Mahkamah Agung dengan asas UU Tipikor dan KUHP terbaru.³⁸

Dengan demikian penelitian ini melakukan tinjauan normatif terhadap putusan MA (dan putusan PN/PT terkait) untuk menilai konsistensi penerapan delik korupsi terhadap pejabat negara yang menyebabkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri sendiri, serta menelaah alternatif sanksi administratif sebagai instrumen mitigasi risiko kriminalisasi politik. Sebagai ilustrasi dalam memahami persoalan tanggung jawab pidana pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri sendiri, dapat diangkat contoh kasus yang menyerupai situasi yang dialami oleh figur publik seperti **Tom Lembong**.

Dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik, misalnya dalam posisi sebagai Kepala Badan atau Menteri, ia melakukan suatu kebijakan strategis berupa penandatanganan perjanjian investasi dan pengadaan yang dimaksudkan untuk kepentingan publik. Namun, kebijakan tersebut ternyata berujung pada kerugian keuangan negara karena kesalahan prosedural atau lemahnya kajian kelayakan proyek yang dilakukan oleh bawahannya. Dalam kasus semacam ini, tidak ditemukan adanya indikasi bahwa pejabat yang

³⁸ Barda Nawawi Arief, 2023, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana dalam Prespektif Pembaruan Hukum Pidana Nasional*, Semarang : Pustaka Magister, hlm. 64-67.

bersangkutan memperoleh keuntungan finansial pribadi atau bermaksud memperkaya diri sendiri.

Dalam praktiknya, aparat penegak hukum kerap langsung menempuh jalur pidana terhadap pejabat negara dengan dasar kerugian negara, tanpa terlebih dahulu menilai aspek administratif atau tanggung jawab jabatan. Praktik ini berpotensi menimbulkan persepsi kriminalisasi politik dan mereduksi kepercayaan publik. Oleh karena itu, penegakan hukum seharusnya dilakukan secara proporsional dengan mengutamakan mekanisme administratif, seperti pemeriksaan internal, audit BPK/BPKP, serta sanksi administratif, sebelum menempuh jalur pidana. Langkah pidana baru dilakukan apabila ditemukan *mens rea* atau bukti penyalahgunaan kewenangan untuk keuntungan pribadi, sesuai asas *ultimum remedium*.

Dalam praktik peradilan, terdapat variasi putusan terhadap pejabat yang menimbulkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri. Pada sebagian putusan, hakim membebaskan terdakwa dari Pasal 2 UU Tipikor dan mengkualifikasikan perbuatan sebagai kesalahan administratif. Namun, dalam putusan lain, pengadilan tetap menjatuhkan pidana berdasarkan Pasal 3 UU Tipikor dengan alasan penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian negara, meskipun unsur memperkaya diri tidak terbukti.

Sejumlah putusan pengadilan, seperti PN Medan Nomor 67/Pid.Sus-TPK/2021 serta PN Tanjung Pinang Nomor 4 dan 5/Pid.Sus-TPK/2022, menunjukkan bahwa majelis hakim tetap menyatakan pejabat bersalah meskipun tidak terbukti bermaksud memperkaya diri, karena kelalaiannya dinilai sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian negara. Dalam perkara-perkara tersebut, Pasal 3 UU Tipikor

dijadikan dasar hukum karena tidak mensyaratkan adanya keuntungan pribadi, melainkan cukup terbukti adanya penyalahgunaan kewenangan yang berdampak pada keuangan negara.

Sejumlah putusan menunjukkan penerapan pendekatan *restorative justice* dalam perkara korupsi, khususnya ketika kerugian negara telah dikembalikan secara sukarela sebelum putusan dijatuhkan. Pengembalian tersebut dipertimbangkan sebagai faktor meringankan, bahkan dapat menjadi dasar penjatuhan pidana ringan atau pidana bersyarat, sejalan dengan tujuan pemidanaan yang berorientasi pada pemulihan kerugian negara.

Dengan demikian, pejabat yang menyebabkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri tidak selalu harus dijatuhi pidana penjara. Apabila kesalahan bersifat administratif atau akibat kelalaian tanpa motif pribadi, sanksi administratif atau perdata lebih proporsional. Namun, jika terbukti terdapat penyalahgunaan kewenangan secara sadar dan sengaja, Pasal 3 UU Tipikor tetap dapat diterapkan. Pendekatan diferensial ini penting untuk membedakan kesalahan administratif dan kesalahan pidana demi menjaga keadilan substantif dan asas proporsionalitas.

Tindak pidana korupsi dapat dikaji sebagai objek riset untuk merumuskan strategi pencegahan dan penanggulangan yang adaptif, salah satunya melalui konsep pemiskinan koruptor sebagai upaya pemulihan kerugian negara dan efek jera. Kejelasan pencegahan serta penentuan kerugian negara menjadi kunci utama dalam pemberantasan korupsi.³⁹

³⁹ Susilo, Jenny Susmita, Elwi Danil & Nani Mulyati, 2023, *Pemiskinan koruptor sebagai alternatif pidana tambahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dikaitkan dengan rancangan undang-undangan perampasan aset*. *Unes Law Review* Vol. 6, No. 1 : hlm. 3718-3730.

Dengan demikian, Penulis tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian serta menuliskan hasil penelitian tersebut dalam bentuk Thesis mengenai topik : ***PENERAPAN PASAL 603 DAN PASAL 604 UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2023 PADA PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG BERKAITAN DENGAN TANGGUNG JAWAB PIDANA PEJABAT NEGARA ATAS KERUGIAN NEGARA TANPA UNSUR MEMPERKAYA DIRI SENDIRI***, dengan banyaknya kajian seputar menelaah konsistensi putusan Mahkamah Agung, serta mengevaluasi kesesuaian tafsir hukum dengan asas-asas dalam UU Tipikor. Kajian normatif ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pembentukan doktrin hukum yang lebih adil, seimbang, dan memberikan kepastian hukum, baik bagi negara maupun bagi pejabat publik yang menjalankan kewenangannya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas maka rumusan masalah yang penulis teliti yaitu :

1. Bagaimanakah penerapan Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 dalam menentukan pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang perbuatannya menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa disertai unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi?
2. Bagaimanakah Penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawahnya terhadap unsur “*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*” dalam putusan-putusan yang berkaitan dengan

pertanggungjawaban pidana pejabat negara atas kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri ?

3. Bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban hukum pejabat negara yang menyebabkan kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri sendiri ditinjau dari kewenangan jabatan serta keseimbangan antara penerapan sanksi pidana dan sanksi administratif ?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan uraian rumusan masalah yang telah dikemukakan maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis penerapan Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 dalam menentukan pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang perbuatannya menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa disertai unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi.
2. Untuk menganalisis penafsiran Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawahnya terhadap unsur "*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*" dalam putusan-putusan yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana pejabat negara atas kerugian keuangan negara tanpa adanya unsur memperkaya diri sendiri.
3. Untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum pejabat negara yang menyebabkan kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri sendiri ditinjau dari kewenangan jabatan serta

keseimbangan antara penerapan sanksi pidana dan sanksi administratif.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan banyak manfaat, baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya dalam kajian mengenai pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang mengakibatkan kerugian negara tanpa adanya unsur memperkaya diri.
2. Memperkaya literatur akademik tentang hubungan antara norma hukum positif melalui regulasi aturan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Baru, dan peraturan perundang-undangan terkait, dengan praktik peradilan, sehingga dapat menjadi bahan rujukan untuk penelitian lebih lanjut.
3. Menjadi dasar konseptual bagi pengembangan teori pertanggungjawaban pidana dalam konteks tindak pidana korupsi, terutama yang berkaitan dengan konsep *State Loss* (Kerugian negara) dan batasan yuridis unsur memperkaya diri.

b. Manfaat Praktis

1. Memberikan pemahaman kepada aparat penegak hukum (hakim, jaksa, penyidik) mengenai dasar normatif dan implikasi yuridis dari penetapan pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang menyebabkan kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri.

2. Menjadi masukan bagi pembuat kebijakan dan legislator dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang lebih jelas, konsisten dan aplikatif terkait tindak pidana korupsi dan kerugian negara.
3. Memberikan referensi bagi pejabat negara dan instansi pemerintahan mengenai batasan tanggung jawab pidana, sehingga dapat mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang lebih hati-hati, akuntabel, dan sesuai prinsip negara hukum.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian dalam sebuah tesis bertujuan untuk menunjukkan posisi penelitian yang sedang dilakukan dibandingkan dengan penelitian-penelitian terdahulu. Hal ini penting agar dapat dipahami bahwa penelitian ini tidak mengulang secara utuh kajian sebelumnya, tetapi justru berusaha mengisi kekosongan yang belum terjawab dan memperkaya khasanah ilmu hukum. Oleh karena itu, keaslian penelitian disusun dengan cara mengidentifikasi penelitian-penelitian yang sudah ada, merangkum rumusan masalah serta temuan umum yang dihasilkan, dan kemudian menegaskan perbedaan serta kebaruan penelitian ini dibandingkan dengan penelitian terdahulu.

Penelitian pertama yang relevan adalah tesis berjudul Kedudukan Surat Permintaan Keterangan Kejaksaan dalam Penyelidikan Perkara Korupsi sebagai Obyek Permohonan Penyalahgunaan Wewenang di PTUN Medan (Putusan No. 25/G/2015/PTUN-MDN). Rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah apakah surat permintaan keterangan dari Kejaksaan dapat dijadikan objek permohonan penyalahgunaan wewenang di PTUN. Temuan utama penelitian ini adalah bahwa terdapat ketidakjelasan regulasi dan

perbedaan tafsir hakim dalam menilai status surat tersebut, sehingga menimbulkan persoalan kepastian hukum.

Penelitian kedua adalah tesis Penerapan Asas Ultimum Remedium sebagai Pola Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan di Indonesia karya Febri Harianto (2020). Rumusan masalahnya adalah bagaimana penerapan asas ultimum remedium dalam perkara tindak pidana korupsi yang bersumber dari penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan asas ultimum remedium dalam praktik masih inkonsisten, karena terdapat kasus di mana mekanisme administratif didahulukan, tetapi dalam kasus lain proses pidana langsung ditempuh.

Penelitian ketiga adalah tesis Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi. Rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana pengujian unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan di PTUN dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa masih terdapat perbedaan tafsir mengenai unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga berpengaruh terhadap efektivitas penegakan hukum dalam perkara korupsi yang melibatkan pejabat publik.

Dari ketiga penelitian tersebut dapat dilihat bahwa isu penyalahgunaan wewenang dan kaitannya dengan tindak pidana korupsi sudah pernah diteliti, namun temuan umum mereka menunjukkan kecenderungan yang sama, yaitu masih adanya ketidakpastian hukum baik dalam aspek regulasi, penerapan asas, maupun pengujian unsur di pengadilan. Akan tetapi, perbedaan mendasar penelitian ini dibandingkan dengan penelitian terdahulu adalah fokusnya yang

lebih spesifik pada pertanggungjawaban pidana pejabat negara terhadap kerugian negara meskipun tidak terdapat unsur memperkaya diri. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kebaruan berupa analisis normatif terhadap Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan putusan Mahkamah Agung yang belum disentuh secara mendalam oleh penelitian-penelitian sebelumnya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian ini menjadi fondasi untuk mengkaji isu hukum yang diangkat, yaitu pertanggungjawaban pidana pejabat negara atas kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri. Teori yang dipilih berfungsi sebagai alat analisis untuk memahami konsep dasar, prinsip, dan batasan dalam penerapan hukum pidana terhadap pejabat publik, sekaligus memastikan bahwa penelitian ini memiliki pijakan ilmiah yang jelas. Berikut teori yang digunakan oleh penulis :

1. Teori Pertanggung Jawaban Pidana

Teori pertanggungjawaban pidana merupakan konsep fundamental dalam hukum pidana yang menentukan apakah seseorang dapat dimintai tanggung jawab atas perbuatan pidana yang telah dilakukannya. Pertanggungjawaban pidana pada dasarnya menuntut adanya tiga unsur penting, yaitu perbuatan melawan hukum (*actus reus*), kesalahan atau niat jahat (*mens rea*), dan hubungan kausal antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan. Tanpa terpenuhinya unsur kesalahan, seseorang tidak dapat

dipidana karena asas hukum pidana mengenal prinsip *nulla poena sine culpa* (tidak ada pidana tanpa kesalahan).

Dalam konteks tindak pidana korupsi, teori pertanggungjawaban pidana menjadi dasar untuk menentukan apakah seorang pejabat negara yang menyebabkan kerugian keuangan negara dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, terutama jika tidak ditemukan unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain. Pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat unsur “*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*” yang menjadi unsur pokok delik. Namun, dalam praktik, muncul persoalan ketika pejabat negara melakukan suatu tindakan administratif atau kebijakan publik yang kemudian menimbulkan kerugian negara, tetapi tidak disertai dengan niat untuk memperkaya diri sendiri.

Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pengaturan tindak pidana korupsi tersebut dikodifikasikan ke dalam Pasal 603 dan Pasal 604 yang pada prinsipnya tetap menempatkan unsur perbuatan melawan hukum yang berorientasi pada tujuan memperoleh keuntungan atau pemerkayaan sebagai elemen sentral pertanggungjawaban pidana. Dengan demikian, baik dalam rezim Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maupun dalam konstruksi KUHP nasional yang baru, kerugian keuangan negara tidak dapat diposisikan sebagai satu-satunya dasar pemidanaan, melainkan harus dibuktikan secara kumulatif bersama unsur kesengajaan, tujuan memperoleh keuntungan, serta hubungan kausal antara perbuatan pejabat

negara dan kerugian yang ditimbulkan, guna menjamin kepastian hukum dan mencegah kriminalisasi kebijakan.

Penerapan teori pertanggungjawaban pidana menuntut analisis lebih dalam terhadap bentuk kesalahan yang dilakukan. Jika perbuatan tersebut semata-mata bersumber dari kelalaian administratif, kesalahan prosedural, atau pelaksanaan tugas yang didasarkan pada itikad baik, maka pertanggungjawaban pidana tidak seharusnya dikenakan. Akan tetapi, apabila terbukti bahwa pejabat yang bersangkutan dengan sengaja menyalahgunakan kewenangannya, meskipun tanpa memperoleh keuntungan pribadi, maka unsur kesalahan (*culpa lata* atau kelalaian berat) tetap dapat digunakan sebagai dasar pemidanaan berdasarkan Pasal 3 UU Tipikor yang menitikberatkan pada abuse of power atau penyalahgunaan kewenangan.

Pertanggungjawaban pidana, pembuktian unsur-unsur delik merupakan prinsip penting yang menentukan nasib terdakwa dalam proses peradilan. Putusan bebas (*vrijspraak*) dijatuhkan oleh hakim ketika unsur-unsur yang didakwakan, termasuk unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi dalam tindak pidana korupsi, tidak terpenuhi secara sah dan meyakinkan berdasarkan alat bukti di muka persidangan. Putusan demikian sesuai dengan ketentuan Pasal 191 ayat (1) KUHAP yang menyatakan bahwa terdakwa diputus bebas apabila kesalahan atas perbuatan yang didakwakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum acara pidana.

Pertanggungjawaban pidana menekankan pembuktian unsur delik sebagai prinsip utama dalam menentukan nasib terdakwa. Putusan bebas

(*vrijspraak*) dijatuhkan ketika unsur, seperti memperkaya diri sendiri atau orang lain dalam tindak pidana korupsi, tidak terbukti sah dan meyakinkan sesuai Pasal 191 ayat (1) KUHP. Dalam praktiknya, beberapa putusan menunjukkan penerapan prinsip ini, misalnya Putusan No. 18/Pid.Sus-TPK/2022/PN SMG, di mana majelis hakim menjatuhkan bebas karena unsur memperkaya diri tidak terpenuhi akibat tidak adanya bukti penambahan kekayaan terdakwa dari tindak pidana. Prinsip ini sejalan dengan asas ultimum remedium, di mana pidana hanya dijatuhkan setelah mekanisme administratif, disipliner, atau perdata tidak lagi memadai. Dengan demikian, pembedaannya jelas antara kesalahan jabatan administratif dan kesalahan pidana yang mengandung niat jahat atau penyalahgunaan kekuasaan, sehingga penegakan hukum tidak berubah menjadi alat kriminalisasi terhadap pejabat publik.

2. Teori Penafsiran Hukum

Teori penafsiran hukum merupakan landasan penting dalam penelitian hukum normatif, khususnya ketika objek kajian berkaitan dengan penerapan norma hukum oleh hakim dalam putusan pengadilan. Dalam konteks hukum pidana, penafsiran hukum menjadi instrumen utama bagi hakim untuk menentukan terpenuhi atau tidaknya unsur-unsur delik dalam suatu perbuatan, termasuk dalam tindak pidana korupsi yang sering kali memiliki rumusan unsur yang bersifat abstrak dan terbuka untuk berbagai interpretasi.

Penafsiran hukum adalah kegiatan untuk menemukan makna yang sebenarnya dari suatu ketentuan hukum agar dapat diterapkan secara tepat terhadap peristiwa konkret. Ketentuan hukum tidak selalu dapat dipahami

secara tekstual semata, karena bahasa hukum memiliki keterbatasan dalam menjangkau kompleksitas realitas sosial. Oleh karena itu, penafsiran diperlukan agar hukum dapat berfungsi secara efektif dan adil dalam praktik.

Dalam tindak pidana korupsi, khususnya terkait unsur “*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*”, perbedaan penafsiran sering terjadi dalam praktik peradilan. Unsur tersebut tidak selalu diwujudkan dalam bentuk penerimaan langsung oleh pelaku, tetapi dapat muncul dalam bentuk keuntungan tidak langsung, manfaat potensial, atau bahkan sekadar kerugian negara tanpa adanya keuntungan pribadi. Kondisi ini menuntut hakim untuk melakukan penafsiran hukum yang tidak semata-mata bersifat gramatikal, melainkan juga sistematis dan teleologis.

Penafsiran gramatikal digunakan untuk memahami makna kata atau frasa berdasarkan bahasa hukum yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dalam perkara korupsi, pendekatan ini sering kali tidak memadai karena frasa “*memperkaya diri*” tidak didefinisikan secara rinci dalam undang-undang. Oleh karena itu, hakim kerap menggunakan penafsiran sistematis dengan menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan lain dalam sistem hukum pidana, termasuk asas legalitas, asas kesalahan, dan konsep pertanggungjawaban pidana.

Selain itu, penafsiran teleologis atau sosiologis juga menjadi penting, yaitu penafsiran yang menitikberatkan pada tujuan pembentukan undang-undang. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dibentuk untuk melindungi keuangan negara dan menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Namun demikian, tujuan tersebut tidak dapat

dilepaskan dari prinsip keadilan dan kepastian hukum, terutama dalam menilai apakah setiap kerugian negara harus selalu berujung pada pertanggungjawaban pidana.

Dengan menggunakan teori penafsiran hukum, penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya menafsirkan unsur “*memperkaya diri*” dalam berbagai putusan, serta sejauh mana penafsiran tersebut konsisten dengan asas hukum pidana dan tujuan pembentukan Undang-Undang Tipikor. Teori ini memungkinkan peneliti untuk menilai apakah perbedaan putusan yang terjadi mencerminkan perkembangan yurisprudensi yang wajar atau justru menunjukkan ketidakpastian hukum dalam penegakan tindak pidana korupsi terhadap pejabat negara.

3. Teori Tujuan Pidanaan

Teori tujuan pidanaan merupakan salah satu teori fundamental dalam hukum pidana yang menjelaskan alasan dan tujuan dijatuhkannya pidana terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana. Teori ini tidak hanya menjawab pertanyaan mengapa pelaku dipidana, tetapi juga untuk apa pidana dijatuhkan, sehingga sangat relevan dalam menentukan bentuk pertanggungjawaban hukum yang proporsional dan adil.

Dalam perkembangannya, teori tujuan pidanaan dikenal sebagai teori relatif atau *doelentheorie*, yang menempatkan pidana sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu, seperti pencegahan kejahatan, perlindungan masyarakat, dan perbaikan pelaku. Berbeda dengan teori absolut yang menekankan pembalasan semata, teori tujuan pidanaan memandang

bahwa pidana harus memiliki nilai kemanfaatan dan tidak boleh dijatuhkan secara berlebihan.

Dalam konteks tindak pidana korupsi, teori tujuan pemidanaan menjadi sangat penting karena tidak semua perbuatan yang menyebabkan kerugian keuangan negara memiliki tingkat kesalahan dan dampak yang sama. Pejabat negara dapat menyebabkan kerugian negara karena kesalahan administratif, kelalaian, atau kegagalan kebijakan, tanpa adanya niat jahat maupun tujuan memperkaya diri. Dalam kondisi demikian, penjatuhan pidana penjara yang berat dapat bertentangan dengan tujuan pemidanaan itu sendiri.

Tujuan pemidanaan dalam hukum pidana modern tidak lagi semata-mata bersifat represif, melainkan juga berorientasi pada pencegahan (*deterrence*), pemulihan kerugian (*restorative justice*), dan proporsionalitas sanksi. Pemidanaan terhadap pejabat negara yang tidak memiliki motif memperkaya diri harus mempertimbangkan apakah pidana penjara benar-benar efektif dalam mencegah tindak pidana serupa di masa depan atau justru menimbulkan ketakutan berlebihan dalam pengambilan kebijakan publik.

Teori tujuan pemidanaan juga berkaitan erat dengan asas keadilan dan kemanfaatan. Pidana yang dijatuhkan harus sebanding dengan tingkat kesalahan pelaku dan dampak perbuatannya. Oleh karena itu, dalam kasus kerugian negara tanpa unsur memperkaya diri, sanksi administratif atau perdata dapat menjadi alternatif pertanggungjawaban hukum yang lebih tepat, sepanjang tetap menjamin pemulihan kerugian negara dan akuntabilitas pejabat publik.

Selain itu, penerapan teori tujuan pemidanaan juga berfungsi untuk mencegah terjadinya kriminalisasi kebijakan. Kriminalisasi kebijakan terjadi ketika keputusan administratif atau diskresi pejabat negara yang diambil dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan justru dipidana tanpa mempertimbangkan konteks kewenangan dan tujuan kebijakan tersebut. Hal ini dapat menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menjunjung kepastian dan keadilan.

Dengan menggunakan teori tujuan pemidanaan, penelitian ini menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum yang ideal terhadap pejabat negara yang menyebabkan kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri sendiri, dengan menilai keseimbangan antara sanksi pidana dan sanksi administratif. Teori ini menjadi dasar untuk menegaskan bahwa penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi harus tetap tegas, namun tidak mengabaikan prinsip proporsionalitas, keadilan substantif, dan tujuan pemidanaan dalam hukum pidana modern.

b. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan terhadap istilah-istilah kunci yang dipergunakan dalam judul, sehingga penelitian dapat berjalan secara konsisten, sistematis, dan bebas dari multitafsir. Kerangka konseptual juga berfungsi sebagai batas operasional dalam menganalisis persoalan hukum, dengan menghubungkan teori yang sudah ada dengan fenomena hukum aktual.

1. Putusan Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Agung merupakan hasil akhir dari proses peradilan yang memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan berfungsi sebagai tolok ukur interpretasi hukum di tingkat tertinggi. Dalam konteks penelitian ini, putusan Mahkamah Agung menjadi dasar untuk melihat bagaimana norma-norma dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi diterapkan terhadap pejabat negara yang menyebabkan kerugian negara tanpa adanya unsur memperkaya diri sendiri.

Mahkamah Agung tidak hanya menegakkan hukum positif, tetapi juga menciptakan preseden yurisprudensial yang dapat memengaruhi arah penegakan hukum ke depan. Oleh karena itu, analisis terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Agung diperlukan untuk menilai apakah putusan-putusan tersebut telah sejalan dengan asas legalitas (*nullum crimen sine lege*), asas keadilan, serta prinsip ultimum remedium dalam hukum pidana. Dalam penelitian ini, Putusan Mahkamah Agung dipahami bukan sekadar produk hukum, melainkan juga instrumen interpretatif yang mencerminkan cara pandang lembaga peradilan terhadap batas antara tanggung jawab pidana dan kesalahan administratif dalam jabatan publik.

2. Tanggung Jawab Pidana

Tanggung jawab pidana (*criminal liability*) adalah konsekuensi hukum terhadap seseorang yang melakukan perbuatan pidana dengan kesalahan (*mens rea*). Konsep ini mengandung dua unsur utama, yaitu perbuatan yang dilarang (*actus reus*) dan niat jahat atau kesalahan batin (*mens rea*). Dalam konteks pejabat negara, tanggung jawab pidana harus dibedakan dari tanggung jawab administrasi. Seorang pejabat hanya dapat

dimintai tanggung jawab pidana apabila terdapat bukti adanya kesengajaan atau penyalahgunaan kewenangan yang disadari, bukan semata karena kesalahan prosedural atau kebijakan yang salah arah.

Tanggung jawab pidana hanya dapat dikenakan apabila terdapat kemampuan bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaarheid*) serta hubungan kausalitas yang jelas antara perbuatan dan akibat yang ditimbulkan. Dengan demikian, dalam penelitian ini, konsep tanggung jawab pidana akan dikaji dari sudut pandang pembuktian unsur kesengajaan dan proporsionalitas pembedaan, terutama dalam perkara yang tidak melibatkan unsur memperkaya diri sendiri namun tetap menyebabkan kerugian keuangan negara.

3. Pejabat Negara

Pejabat negara adalah individu yang memegang jabatan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan, baik di eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, yang memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara. Dalam konteks hukum pidana korupsi, pejabat negara memiliki posisi strategis yang berpotensi menimbulkan konflik antara kewenangan administratif dan tanggung jawab hukum. Oleh karena itu, asas pertanggungjawaban jabatan (*official liability*) menjadi penting untuk membedakan apakah suatu tindakan dilakukan dalam kapasitas pribadi atau dalam pelaksanaan tugas jabatan. Perbuatan pidana yang dilakukan dalam konteks jabatan harus dilihat melalui dua pendekatan:

- 1) Apakah tindakan tersebut dilakukan dalam batas kewenangan;

- 2) Apakah terdapat unsur penyalahgunaan kekuasaan atau niat untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Dengan demikian, konsep pejabat negara dalam penelitian ini dipahami sebagai subjek hukum yang memiliki perlindungan hukum administratif, namun juga potensi tanggung jawab pidana bila melampaui kewenangan secara sadar.

4. Tanpa Unsur Memperkaya Diri Sendiri

Unsur “*memperkaya diri sendiri atau orang lain*” merupakan elemen esensial dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Namun, dalam praktiknya, sering muncul kasus di mana pejabat negara tidak memperoleh keuntungan pribadi tetapi tetap dijatuhi pidana karena menyebabkan kerugian keuangan negara. Hal ini menimbulkan persoalan normatif, karena secara teoretis, unsur memperkaya diri sendiri menunjukkan adanya niat jahat (*mens rea*) yang menjadi dasar pemidanaan. Jika unsur ini tidak terbukti, maka perbuatan tersebut seharusnya masuk dalam ranah pelanggaran administratif atau perdata, bukan pidana.

Sejalan dengan pembaruan hukum pidana melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pengaturan tindak pidana korupsi dalam Pasal 603 dan Pasal 604 tetap menempatkan unsur perbuatan melawan hukum yang berorientasi pada tujuan memperoleh keuntungan atau pemerayaan sebagai elemen sentral delik. Oleh karena itu, apabila unsur tersebut tidak terbukti, maka perbuatan pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara seharusnya tidak serta-merta ditarik ke ranah pidana, melainkan terlebih dahulu ditempatkan dalam mekanisme pertanggungjawaban administratif

atau perdata sesuai dengan prinsip proporsionalitas dan ultimum remedium dalam hukum pidana.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 menegaskan bahwa kerugian negara akibat kesalahan administratif tidak serta-merta dapat dijadikan dasar pemidanaan apabila tidak terdapat unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain. Dalam kerangka konseptual ini, “*tanpa memperkaya diri sendiri*” diartikan sebagai tindakan pejabat negara yang keliru secara prosedural atau kebijakan, tetapi tidak memiliki motif keuntungan pribadi atau pihak tertentu, sehingga tidak memenuhi unsur utama tindak pidana korupsi.

5. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan biasanya disertai dengan unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001. korupsi adalah kejahatan yang bersifat *abuse of power* penyalahgunaan kekuasaan untuk memperoleh keuntungan pribadi dengan merugikan kepentingan publik.

Sejalan dengan pembaruan hukum pidana melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karakteristik *abuse of power* tersebut tetap dipertahankan dalam pengaturan tindak pidana korupsi yang dikodifikasikan ke dalam Pasal 603 dan Pasal 604. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa perbuatan korupsi tidak hanya diukur dari timbulnya kerugian keuangan negara, tetapi juga harus didasarkan pada adanya perbuatan melawan hukum yang disertai

tujuan memperoleh keuntungan atau pemerayaan sebagai wujud penyalahgunaan kewenangan, sehingga pertanggungjawaban pidana tetap berpijak pada asas kesalahan dan prinsip keadilan substantif.

Namun dalam konteks pejabat negara, definisi ini perlu dikaji ulang, karena tidak semua bentuk penyimpangan administrasi dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, perlu pembedaan antara:

- Korupsi administratif (*administrative misconduct*) yang diselesaikan melalui sanksi internal, dan
- Korupsi pidana (*criminal corruption*) yang diselesaikan melalui mekanisme peradilan pidana.

Penelitian ini memandang tindak pidana korupsi sebagai bentuk pelanggaran hukum yang harus memenuhi unsur kesalahan, niat, dan penyalahgunaan kewenangan secara sadar, bukan sekadar akibat dari keputusan yang keliru atau ketidaktepatan administratif.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pedoman yang digunakan penulis dalam melakukan kajian ilmiah, sehingga hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Dalam penelitian hukum, pemilihan metode sangat bergantung pada karakteristik masalah hukum yang diteliti. Oleh karena itu, metode penelitian ini disusun secara sistematis agar dapat menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan dalam penelitian.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif berfokus pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, asas-asas hukum, serta putusan pengadilan yang relevan. Penelitian ini tidak mengandalkan data lapangan, melainkan menelaah dan menafsirkan bahan hukum tertulis yang kemudian dianalisis secara sistematis dan mendalam. Jenis penelitian ini dipilih karena permasalahan yang dikaji berkaitan erat dengan norma hukum positif yang berlaku, khususnya pengaturan tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 serta pengaturan yang telah dikodifikasikan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, terutama Pasal 603 dan Pasal 604. Selain itu, penelitian ini juga menelaah putusan Mahkamah Agung yang relevan guna menganalisis konstruksi pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa disertai unsur memperkaya diri sendiri, sehingga dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai penerapan hukum positif dan arah kebijakan pemidanaan di masa yang akan datang.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktrinal (dogmatik). Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman sistematis mengenai aturan hukum yang berlaku, menganalisis hubungan antar norma, serta menafsirkan ruang lingkup penerapan hukum terhadap kasus tertentu. Dengan tipe penelitian ini, penulis berupaya menemukan prinsip hukum yang dapat digunakan untuk menjelaskan apakah pejabat negara dapat dimintai

pertanggungjawaban pidana atas kerugian negara meskipun tidak ada unsur memperkaya diri.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Deskriptif karena penelitian ini menggambarkan secara rinci ketentuan hukum yang berlaku, doktrin, serta putusan Mahkamah Agung terkait permasalahan yang diteliti. Analitis karena penelitian ini tidak berhenti pada penggambaran semata, tetapi juga melakukan analisis terhadap ketentuan yang ada untuk menemukan konsistensi, kesesuaian, maupun kelemahan dari penerapan hukum dalam praktik.

4. Jenis dan Sumber Data

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
 - c. Putusan Mahkamah Agung yang relevan terkait pertanggungjawaban pidana pejabat negara.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu literatur berupa buku, jurnal hukum, artikel ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang membahas tindak pidana korupsi dan pertanggungjawaban pejabat negara.

3. Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta sumber penunjang lainnya yang digunakan untuk memperjelas pemahaman terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian.

5. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dan pertanggungjawaban pidana pejabat negara, khususnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai hukum pidana nasional yang baru.

Dalam pendekatan ini digunakan penafsiran gramatikal, yakni menafsirkan norma hukum berdasarkan makna bahasa dan rumusan pasal sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan, terutama terhadap unsur “*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*” dan unsur “*penyalahgunaan kewenangan*” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta yang dikodifikasikan dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, guna memperoleh kejelasan norma secara tekstual dan sistematis.

2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah dan menganalisis putusan-putusan Mahkamah Agung serta putusan pengadilan di bawahnya

yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana pejabat negara dalam perkara tindak pidana korupsi yang menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa unsur memperkaya diri sendiri. Analisis tidak hanya difokuskan pada amar putusan, tetapi terutama pada *ratio decidendi*, yaitu pertimbangan hukum utama yang menjadi dasar hakim dalam menjatuhkan putusan.

Dalam pendekatan ini, penulis mengkaji secara mendalam rasio logis putusan, yakni hubungan antara fakta hukum yang terungkap di persidangan, penerapan norma hukum, serta konstruksi penalaran hakim dalam menilai unsur kesalahan, penyalahgunaan kewenangan, dan akibat berupa kerugian keuangan negara. Dengan demikian, dapat diketahui pola argumentasi hakim dalam menentukan ada atau tidaknya pertanggungjawaban pidana pejabat negara, meskipun tidak terbukti adanya unsur memperkaya diri sendiri atau pihak lain. Pendekatan Pendekatan kasus dalam penelitian ini juga menggunakan penafsiran sosiologis dengan memperhatikan konteks kebijakan publik, kedudukan dan ruang lingkup kewenangan jabatan pejabat yang bersangkutan, serta implikasi putusan pengadilan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, perlindungan pejabat publik dari kriminalisasi kebijakan, dan kepastian hukum.

Melalui analisis *ratio decidendi* dan rasionalitas pertimbangan hukum hakim, penelitian ini bertujuan untuk menilai konsistensi penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam putusan pengadilan, sekaligus mengidentifikasi kecenderungan yurisprudensi dalam membedakan kesalahan administratif dan kesalahan pidana. Selain itu, analisis tersebut juga diarahkan untuk menilai relevansi dan kesinambungan pendekatan yudisial tersebut dengan konstruksi norma tindak pidana korupsi

yang telah dikodifikasikan dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai kerangka hukum pidana nasional yang baru.

3. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji doktrin, konsep, dan pandangan para ahli hukum pidana dan hukum administrasi negara yang relevan dengan isu pertanggungjawaban pidana pejabat negara. Pendekatan ini menggunakan penafsiran historis, yaitu dengan menelusuri perkembangan pemikiran hukum dan latar belakang pembentukan norma, termasuk pergeseran konsep pemidanaan, asas *ultimum remedium*, serta hubungan antara sanksi pidana dan sanksi administratif, guna memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap konstruksi hukum yang berlaku saat ini.

6. Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada kajian hukum normatif mengenai pertanggungjawaban pidana pejabat negara yang perbuatannya menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa disertai unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi. Fokus penelitian diarahkan pada analisis ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai dasar hukum yang berlaku pada saat terjadinya peristiwa hukum dan putusan pengadilan yang dianalisis, serta dikaitkan secara konseptual dengan pengaturan tindak pidana korupsi yang telah dikodifikasikan dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Selain itu, penelitian ini juga dibatasi pada telaah terhadap pedoman pemidanaan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung serta putusan-putusan pengadilan yang relevan, guna menilai pola pertimbangan hakim dalam membedakan kesalahan administratif dan kesalahan pidana dalam praktik peradilan di Indonesia. Penelitian ini tidak membahas pertanggungjawaban pidana pelaku non-pejabat negara, korporasi sebagai subjek hukum pidana, maupun tindak pidana korupsi yang secara nyata mengandung unsur memperkaya diri. Selain itu, penelitian ini dibatasi pada analisis yuridis normatif terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, tanpa mengkaji aspek kriminologis, sosiologis, atau politik hukum secara luas.

7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Penulis mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan cara menelusuri peraturan perundang-undangan, membaca literatur hukum, mengakses jurnal-jurnal hukum, serta mengkaji putusan Mahkamah Agung yang relevan.

8. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Bahan hukum yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif normatif. Analisis dilakukan dengan menguraikan isi norma hukum, menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta menghubungkannya dengan teori dan doktrin hukum yang relevan. Seluruh bahan hukum kemudian disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.