

---

**TINJAUAN YURIDIS PEMBUKTIAN UNSUR KESENGAJAAN (*MENS REA*)  
DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI PEJABAT PUBLIK BERBASIS  
KEBIJAKAN (STUDI KASUS PERKARA KORUPSI KEBIJAKAN IMPOR  
GULA TOM LEMBONG)**

**Laurent Simbolon<sup>1</sup> Aan Asphianto<sup>2</sup>, Ridwan<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Email: [1111220382@untirta.ac.id](mailto:1111220382@untirta.ac.id)

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Email : [asphianto@untirta.ac.id](mailto:asphianto@untirta.ac.id)

<sup>3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Email : [ridwanfh@untirta.ac.id](mailto:ridwanfh@untirta.ac.id)

---

**Abstract**

*Public policy corruption is a new mode of crime in the realm of criminal law, called Top Hat Crimes as crimes committed by public officials lie in the use of the authority inherent in their position to commit unlawful acts for the benefit of themselves, other parties, or corporations so that it harms state finances. The problem from a number of administrative law experts conveys that public policies that are considered detrimental to state finances should not be processed criminally, the absence of personal gain is often used as a basis for questioning the existence of an intentional element in policy corruption. The Tom Lembong Sugar Import Policy Corruption Case is an example of a corruption case with no personal gain enjoyed from the value of state financial losses, so this sparked debate in the public sphere that there has been a failure to prove the element of mens rea. This study aims to examine criminal liability in discretionary policy-based corruption reviewed from the element of intent (mens rea), as well as analyze the proof of mens rea in the Tom Lembong case. The study uses a qualitative method with a normative juridical approach through legislation and case studies. The results of the study indicate that proving mens rea in policy corruption does not require personal gain. In the Tom Lembong Sugar Import Policy Corruption Case, the element of intent is proven through conscious actions that are contrary to legal provisions, a meeting of minds with other parties, and knowledge of the consequences that cause state financial losses as regulated in Article 2 and Article 3 of Law Number 31 of 1999 in conjunction with Law Number 20 of 2001, and in Law Number 1 of 2023 concerning the Criminal Code. This study recommends the preparation of objective criteria in proving mens rea and strengthening the method of proof based on indicators of conscious behavior of officials to distinguish administrative errors from criminal acts of policy corruption in the national government sector.*

**Keywords: Criminal Responsibility; Mens Rea; Corruption Policy; Abuse of Authority; Tom Lembong.**



*This is an open-access article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.*

## PENDAHULUAN

Tindak Pidana Korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), karena cara melakukannya memang cenderung terorganisir dan berjalan menurut rencana. Menurut pandangan Ridwan, tindakan korupsi tidak hanya berdampak pada penurunan pendapatan negara, melainkan juga membawa dampak buruk bagi kesejahteraan ekonomi masyarakat.<sup>1</sup>

Dalam praktik penyelenggaraan negara hukum, dinamika sosial kerap diiringi dengan peningkatan kuantitas maupun kualitas kriminalitas. Perkembangan tindak pidana tersebut kian beragam dengan motif yang bervariasi. Salah satu manifestasi kejahatan yang paling destruktif adalah tindak pidana korupsi, di mana pelaku utamanya merupakan pejabat publik yang menyalahgunakan otoritasnya hingga mengakibatkan kerugian bagi keuangan negara. Berdasarkan pandangan Sayed Hussein Alatas, hakikat korupsi termanifestasi ketika kepentingan personal diadopsi secara superior di atas kepentingan publik. Penyimpangan ini tidak sekadar mengeliminasi norma serta kewajiban hukum yang melekat pada diri pelaku, melainkan juga mendegradasi kesejahteraan sosial masyarakat secara masif dan meluas. Praktik korupsi kebijakan dari seorang pejabat publik terjadi di lembaga kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>2</sup>

Menurut Dionysios Spinellis, ciri utama dari kejahatan yang dilakukan oleh pejabat publik adalah dengan penggunaan kesempatan, pengaruh, dan kewenangan yang diperoleh dari kedudukan yang melanggar hukum, dikenal sebagai *Top Hat Crimes*.<sup>3</sup> Dalam tindak pidana Korupsi kebijakan ditemukan adanya penyalahgunaan kewenangan dari pejabat publik yang menggunakan kekuasaan yang melekat pada jabatannya secara tidak semestinya, melampaui batas yang ditentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, maupun korporasi. Menurut Adami Chazawi, penyalahgunaan kewenangan merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang pada dasarnya memiliki hak atau kewenangan untuk bertindak, tetapi kewenangan tersebut digunakan secara tidak tepat, diarahkan pada tujuan yang keliru, atau bertentangan dengan hukum maupun kebiasaan yang berlaku.<sup>4</sup>

Tindak pidana korupsi yang berasal dari kebijakan pejabat publik termasuk bagian dari *white collar crime* (kejahatan kerah putih) yang diturunkan dengan jenis *discretionary*

---

<sup>1</sup> Ridwan, "Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Korupsi (Dalam Perspektif Perbandingan)" (tesis, Universitas Diponegoro, 2010), 76

<sup>2</sup> Amalia Syauket et al., "Korupsi Kebijakan Publik," *Governance: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 10, no. 2 (2022): 80.

<sup>3</sup> M. Sholehuddin, "Kebijakan Kriminal dalam Penegakan Hukum yang Terkait dengan Mal Public Administration," *Jurnal Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (2022): 2.

<sup>4</sup> Made Ayu Adi Pradnyaningrat, "Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Wewenang Tindak Pidana Korupsi," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4, no. 3 (2026): 252.

*crime*.<sup>5</sup> Perbuatan tersebut termanifestasi dalam tindakan manipulatif, seperti memanipulasi data administratif atau menerbitkan izin menyimpang yang berakibat langsung pada timbulnya kerugian bagi negara.<sup>6</sup> Pejabat publik yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi akan dimintai pertanggungjawaban pidana, yang berakibat pada penjatuhan pidana sebagai konsekuensi hukum atas perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara. Menurut Hamzah Hatrik, syarat untuk adanya pertanggungjawaban pidana atau penjatuhan sanksi pidana adalah harus terpenuhinya unsur kesalahan, baik berupa kesengajaan (*dolus*) maupun kealpaan (*culpa*). Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang menegaskan bahwa dasar untuk seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindak pidana, tidak lagi semata-mata bertumpu pada perbuatan lahiriah yang dilarang (*actus reus*), melainkan juga wajib menyentuh dimensi kesalahan atau sikap batin tercela dari pelaku (*mens rea*).<sup>7</sup>

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, menempatkan kesalahan sebagai pilar dalam pertanggungjawaban pidana. Keberadaan unsur *mens rea* dalam KUHP Nasional tercermin dalam pengaturan mengenai kesalahan melalui asas tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*), dan secara doktriner bentuk kesalahan dapat berupa kesengajaan maupun kealpaan. Kesengajaan sebagai bentuk kesalahan (*mens rea*) berakar pada teori kehendak (*wilstheorie*) dan teori pengetahuan (*voorstellingstheorie*). Kesengajaan di sini diklasifikasikan menjadi kesengajaan sebagai niat, yaitu pelaku memang menghendaki perbuatan dan akibatnya, kesengajaan sebagai kesadaran keharusan, yaitu pelaku tahu bahwa untuk mencapai tujuan tertentu dia harus melakukan tindakan koruptif, serta kesengajaan sebagai kesadaran risiko (*dolus eventualis*), yaitu pelaku menyadari tindakannya berisiko merugikan negara, namun tetap melakukannya dan menerima risiko tersebut. Oleh sebab itu, pembuktian kesengajaan memiliki kedudukan yang penting dalam menentukan ada atau tidaknya kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada pelaku sebelum menilai terpenuhinya unsur objektif berupa perbuatan dan akibat yang dilarang oleh hukum pidana.<sup>8</sup>

Akademisi hukum memperdebatkan pertanggungjawaban pidana yang dilimpahkan terhadap pejabat publik melalui sanksi pidana tidak lagi melalui karena adanya kerugian keuangan negara, terutama jika tidak adanya elemen *kickback* atau keuntungan pribadi dari pejabat tersebut, sehingga kerugian negara yang timbul dari sebuah diskresi murni dianggap

---

<sup>5</sup> Famati Gulo, “Analisis Hukum Perbuatan Memberi atau Menjanjikan Sesuatu kepada Hakim dalam Perkara Korupsi Putusan Nomor 161/Pid.Sus/TPK/2015/PN.Jkt.Pst” (Skripsi, Universitas HKBP Nommensen Medan, 2018), 1.

<sup>6</sup> Made Sugi Hartono, “Korupsi Kebijakan oleh Pejabat Publik (Suatu Analisis Perspektif Kriminologi),” *Jurnal Komunikasi Hukum* 2, no. 2 (2016): 223.

<sup>7</sup> Amanda Rahmadhani et al., “Pertanggungjawaban Pidana,” *Jurnal Sahabat* 2, no. 1 (2025): 74

<sup>8</sup> Nur Kumalaningdyah, “Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan dengan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 498

menjadi persoalan tata kelola yang keliru (*maladministration*). Akademisi hukum menyampaikan pandangan terhadap ketiadaan batasan yang jelas telah mengkriminalisasi pejabat publik, bahwa kebijakan yang berdampak pada kerugian finansial negara secara peyoratif langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut pada eksisnya akan memicu fenomena *fear of decision making*, yaitu keraguan ekstrem atau kelumpuhan para pejabat publik dalam mengambil keputusan strategis akibat dihantui risiko pemidanaan di kemudian hari.<sup>9</sup> Hal ini menegaskan bahwa pertanggungjawaban pidana hanya dapat dibebankan apabila seluruh unsur tindak pidana telah terbukti secara sah dan meyakinkan.

Maladministrasi pada dasarnya merupakan kesalahan administratif yang tidak selalu disertai tujuan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Sebaliknya, tindak pidana korupsi mensyaratkan adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara serta dilakukan dengan tujuan memberikan keuntungan kepada pihak tertentu. Dalam praktiknya, perbedaan tersebut tidak selalu mudah diidentifikasi karena suatu kebijakan atau tindakan administratif dapat menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa disertai niat koruptif. Kondisi ini menciptakan batas yang tipis antara kesalahan penggunaan kewenangan dalam ranah hukum administrasi negara dan perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Penilaian terhadap penggunaan kewenangan tersebut menunjukkan kompleksitas yang tinggi dalam menentukan demarkasi antara pelanggaran administratif murni dan perbuatan pidana. Akibatnya, muncul perdebatan mengenai dasar pertanggungjawaban pidana pejabat publik, khususnya dalam membuktikan unsur *mens rea* sebagai syarat pembebanan pidana.<sup>10</sup>

Dilema doktrinal dan diskursus publik tersebut mengkristal secara manifes dalam perkara dugaan tindak pidana korupsi penyimpangan kebijakan (*policy corruption*) terkait tata kelola niaga impor gula yang melibatkan mantan Menteri Perdagangan periode 2015-2016, Thomas Trikasih Lembong. Anatomi perkara ini menyita perhatian akademisi dan praktisi hukum secara luas lantaran konstruksi pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*) yang dibebankan kepada terdakwa tidak sekadar berpusat pada eksistensi kerugian keuangan negara secara materiil, melainkan berfokus pada kedalaman pembuktian elemen penyalahgunaan kewenangan, serta unsur kesengajaan (*mens rea*) dalam ranah eksekutif. Perdebatan publik mengemuka terkait dengan Putusan Majelis Hakim mengenai ketiadaan keuntungan finansial personal (*zero personal enrichment*) pada diri Tom Lembong, sekaligus nihilnya bukti transaksional mengenai distribusi keuntungan (*sharing of profit*) dengan korporasi swasta penerima manfaat. Eksistensi pembuktian tanpa aliran dana tersebut

---

<sup>9</sup> Benny Benke, "Kebijakan Pejabat Negara dan Batasan Kriminalisasi: Melindungi Diskresi atau Membuka Ruang Impunitas?," *Suara Merdeka* Jakarta, 27 Agustus 2025, diakses 20 Juni 2026, <https://jakarta.suaramerdeka.com/nasional/13415802651/kebijakan-pejabat-negara-dan-batasan-kriminalisasi-melindungi-diskresi-atau-membuka-ruang-impunitas>

<sup>10</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya et al., "Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pembuat Kebijakan," 68.

memicu skeptisisme hukum yang tajam dari berbagai kalangan, salah satunya dieksplisitkan oleh Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi periode 2015–2019, Saut Situmorang. Ia menyuarakan keraguan mendasar (*legal skepticism*) terhadap *ratio decidendi* putusan hakim, dengan mendalilkan bahwa ketiadaan keuntungan materiil secara fisik (*kickback*) secara doktriner mengindikasikan absennya ketercelaan sikap batin (*mens rea*) dari seorang pejabat publik dalam menjalankan fungsinya. Konsekuensinya, penjatuhan sanksi pidana dalam perkara ini dinilai berpotensi menggerus asas kepastian hukum yang adil, menurutnya tindakan Tom Lembong dipandang lebih proporsional jika dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum administrasi (*onrechtmatige overheidsdaad*), ketimbang dipaksakan masuk ke dalam hukum pidana korupsi.<sup>11</sup>

Berangkat dari polemik yuridis tersebut, penelitian ini memfokuskan eksplanasinya pada analisis kedudukan penyalahgunaan kewenangan dalam tindak pidana korupsi berbasis kebijakan, khususnya yang mengartikulasikan unsur perbuatan melawan hukum secara materiil guna mewujudkan pertanggungjawaban pidana yang adil. Melalui pisau analisis tersebut, penelitian ini menegaskan premis bahwa kebijakan publik yang dieksekusi melalui penabrakan prosedur secara sadar (*conscious violation of procedure*) dan mengakibatkan kerugian nyata pada keuangan negara, secara sah dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi sekalipun tanpa elemen keuntungan pribadi (*zero personal enrichment*). Konstruksi hukum pidana diorientasikan untuk mengatensi dan mengadili penyalahgunaan kewenangan demi melindungi hak-hak publik, dan bukan semata-mata mengkriminalisasi setiap kebijakan diskresi yang bersandar pada iktikad baik (*good faith*). Rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian jurnal:

1. Bagaimana Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pejabat Publik Atas Tindak Pidana Korupsi Yang Timbul Dari Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Kebijakan Diskresi Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara, Ditinjau Dari Teori Kesengajaan (*Mens Rea*)?
2. Pembuktian Unsur Kesengajaan Dalam Membangun Argumentasi Yuridis Mengenai Keberadaan *Mens Rea* (Niat Jahat) Dalam Pemenuhan Unsur Kesengajaan (*Willens En Wetens*) Pada Tindak Pidana Korupsi Kebijakan Impor Gula Mentah Oleh Tom Lembong, Berdasarkan Alat Bukti dan Pertimbangan Hakim Mengenai Penyalahgunaan Kewenangan?

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yang berfokus pada analisis asas, norma, putusan pengadilan, dan doktrin hukum. Pendekatan yang digunakan

---

<sup>11</sup> Anshary Madya Sukma dan Dany Saputra, “Kasus Tom Lembong & Dilema Penerapan ‘Pasal Karet’ UU Tipikor,” *Bisnis.com*, 21 Juli 2025, diakses 27 Februari 2026, <https://kabar24.bisnis.com/read/20250721/16/1902248/kasus-tom-lembong-dilema-penerapan-pasal-karet-uu-tipikor>

meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Melalui pendekatan kasus, penelitian ini secara khusus menelaah konstruksi hukum dan *ratio decidendi* (pertimbangan hakim) dalam Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst. Fokus analisis diarahkan pada bagaimana penalaran hukum dari hakim dalam menilai batas antara kesalahan administratif dan eksistensi *mens rea* (niat jahat) koruptif pada pelaksanaan diskresi pejabat publik. Data yang digunakan bersifat sekunder, meliputi bahan hukum primer (regulasi dan dokumen putusan) serta bahan hukum sekunder (literatur ilmiah). Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif analitis untuk menghasilkan kesimpulan yang komprehensif.

## ANALISIS

### **Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pejabat Publik Atas Tindak Pidana Korupsi Yang Timbul Dari Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Kebijakan Diskresi Yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara Ditinjau Dari Teori Kesengajaan (*Mens Rea*)**

Penyalahgunaan kewenangan merupakan isu penting dalam kerangka hukum pidana, dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum, kewenangan yang diberikan kepada pejabat publik merupakan amanah yang harus digunakan untuk kepentingan masyarakat. Namun, pada praktiknya kewenangan ini kerap disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau tindakan yang merugikan negara. Oleh karena itu, analisis terhadap penyalahgunaan kewenangan menjadi sangat penting, baik dari perspektif hukum pidana maupun administrasi, guna memastikan terciptanya keadilan, kepastian hukum, dan tata kelola pemerintahan yang bersih. Penyalahgunaan kewenangan tidak hanya dinilai dari akibat yang ditimbulkan, tetapi juga dari proses pengambilan keputusan administratif yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, dan legalitas.<sup>12</sup>

Dalam kerangka hukum pidana, penyalahgunaan kewenangan merupakan salah satu modus operandi tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 3 UU Tipikor secara eksplisit merumuskan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, dipidana karena perbuatannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Ketentuan ini menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan dalam ranah pidana

---

<sup>12</sup> Very Pahala Sijabat et al., “Analisis Perbedaan Unsur Penyalahgunaan Kewenangan dalam Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Implikasi terhadap Penegakan Hukum,” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 7 (2024): 2

tidak hanya menyangkut aspek hukum, tetapi juga berdampak luas pada keuangan negara dan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.<sup>13</sup>

Pemahaman terhadap penyalahgunaan kewenangan dalam ranah hukum pidana dan administrasi menjadi penting karena perbedaan pendekatan dan tujuan yang melekat pada masing-masing. Hukum pidana menitikberatkan pada pertanggungjawaban individual dan penjatuhan sanksi yang bersifat represif, seperti pidana penjara atau denda, dengan tujuan memberikan efek jera (*deterrent effect*) dan pencegahan umum (*general prevention*). Dalam perkara penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, pertanyaan yang kerap mengemuka adalah apakah perkara tersebut seharusnya diselesaikan melalui mekanisme hukum pidana atau cukup dengan sanksi administratif. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi jika dilakukan dengan melampaui, menyalahgunakan, atau bertindak tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian kewenangan yang mengakibatkan kerugian negara.

Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi memperkenalkan konsep penyalahgunaan kewenangan sebagai elemen penting dalam pembuktian tindak pidana korupsi. Penyalahgunaan kewenangan tidak hanya melibatkan tindakan melawan hukum secara eksplisit, tetapi juga mencakup tindakan yang dilakukan dengan niat jahat (*mens rea*). Dengan kata lain, meskipun secara formal suatu tindakan sesuai dengan aturan, jika dilakukan dengan niat jahat untuk memperoleh keuntungan pribadi, kelompok, atau pihak tertentu, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, Undang-Undang Tipikor menekankan pendekatan represif melalui proses peradilan pidana untuk memberikan efek jera dan melindungi keuangan negara. Dalam korupsi kebijakan, yang dinilai bukan hanya apakah kebijakan itu menghasilkan kerugian, tetapi juga bagaimana proses pengambilan keputusan dilakukan. Ini sejalan dengan prinsip *detournement de pouvoir* (penyimpangan tujuan kewenangan).<sup>14</sup>

Menurut Roeslan Saleh, tidak ada gunanya untuk mempertanggungjawabkan terdakwa atas perbuatannya apabila perbuatannya itu sendiri tidak bersifat melawan hukum, dengan adanya 4 syarat pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan, yaitu melakukan perbuatan pidana, mampu bertanggung jawab, bertindak dengan kesengajaan atau kealpaan dan tidak ada alasan pemaaf. Terkait hal ini, Simons menjelaskan bahwa *mens rea* sejatinya merupakan sebuah konsep yang bersifat sosial etis, di mana terdapat keterkaitan erat antara keadaan psikis pelaku dan perbuatan konkret yang dilakukannya. Atas dasar hubungan psikologis tersebut, perbuatan pelaku dapat dinilai dan dicela secara hukum sebagai suatu kesalahan materiil yang dapat dipertanggungjawabkan kepadanya.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 3

<sup>14</sup> Yasmirah Mandasari Saragih dan Tengku Riza Zarzani, "The Law Enforcement of Corruption Crimes in Terms of Authority Abuse," *International Journal of Law Reconstruction* 7, no. 1 (2023): 54.

<sup>15</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I* (Semarang: Yayasan Hukum Sudarto FH Undip, 2009), 148

Tindakan pejabat publik saat menjalankan kewenangannya sering kali menjadi pangkal pertanggungjawaban tersebut. Diskresi atau kebijakan pejabat dapat bergeser menjadi tindak pidana apabila penggunaan wewenang tersebut terbukti mengandung unsur penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan secara sengaja. Unsur kesengajaan ini dibuktikan melalui tindakan sadar yang menunjukkan bahwa kewenangan digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya (*detournement de pouvoir*), termasuk untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang berakibat pada timbulnya kerugian keuangan negara.<sup>16</sup>

Jika dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, penerapan unsur "merugikan keuangan negara" telah bergeser dari delik formil menuju delik materiil, yaitu dengan menitikberatkan pada timbulnya akibat berupa kerugian negara yang nyata. Dengan demikian, unsur kerugian negara harus merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tipikor, penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan kerugian (*potential loss*), melainkan harus dibuktikan telah benar-benar terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.

Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor memiliki karakteristik yang berbeda dengan kata 'dapat' (yang telah dinyatakan inkonstitusional). Menurut Mahkamah, frasa tersebut merupakan rumusan bersifat alternatif guna menjangkau modus tindak pidana ketika hasil korupsi disembunyikan atau dialihkan kepada pihak lain. Oleh sebab itu, meskipun pelaku tidak memperkaya atau menguntungkan diri sendiri (*zero personal enrichment*), pertanggungjawaban pidana korupsi tetap dapat dibebankan sepanjang perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangannya terbukti menguntungkan atau menambah kekayaan orang lain maupun suatu korporasi, serta merugikan keuangan negara. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Selain itu, besarnya kerugian negara yang ditimbulkan dapat mengganggu pembangunan dan perekonomian negara maupun daerah. Oleh karena itu, tindak pidana korupsi dikualifikasikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa pula.

Gayus Lumbuun berpendapat, bahwa kebijakan diskresi yang diambil oleh pejabat publik, baik di tingkat pusat maupun daerah, penggunaannya harus memenuhi tiga syarat, yaitu untuk kepentingan umum, tetap berada dalam batas kewenangan yang dimiliki, serta

---

<sup>16</sup> Ratna Nurhayati, "Pertanggungjawaban Publik dan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 1 (2017): 45

tidak bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.<sup>17</sup> Pelaksanaan diskresi berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), terutama asas larangan penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*).<sup>18</sup> Apabila kewenangan jabatan tersebut secara sadar (*willens en wetens*) disalahgunakan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, serta secara nyata mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka perbuatan tersebut mengalami transformasi yuridis dari yang semula sekadar kesalahan administratif (*maladministration*) menjadi tindak pidana korupsi yang dapat dipidana.<sup>19</sup>

Dalam merestrukturisasi pola pertanggungjawaban pidana modern, Pasal 154 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) hadir sebagai instrumen krusial yang memperluas batasan subjek hukum, di mana salah satu klasifikasi utamanya adalah Pejabat Publik. Penguncian definisi ini sangat penting dalam analisis hukum pidana korupsi jabatan, sebab status sebagai pejabat publik inilah yang menjadi syarat mutlak (*conditio sine qua non*) sebelum seorang aparatur negara dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi (*personal liability*);<sup>20</sup>

“Pejabat adalah setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara, atau disertai tugas lain oleh negara, dan digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu, Aparatur sipil negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia, Pejabat negara, Pejabat publik, Pejabat daerah, Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangannegara atau daerah, Orang yang menerima gaji atau upah dari Korporasi yang seluruh atau Sebagian besar modalnya milik negara atau daerah atau Pejabat lain yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

Menurut Wilmar Ibnu Rusydan, Majelis Hakim PN Kota Baru, pertanggungjawaban pidana atas penggunaan kebijakan diskresi hanya dapat dibebankan apabila terbukti adanya penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan untuk menguntungkan diri sendiri atau pihak lain. Penyalahgunaan kewenangan dapat menjadi dasar pertanggungjawaban pidana apabila dilakukan secara sadar untuk tujuan yang menyimpang dari tujuan pemberian yang ditetapkan oleh hukum. Oleh karena itu, tidak setiap kesalahan dalam penggunaan diskresi dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana, sejalan dengan asas *actus non facit reum nisi mens sit rea*, kerugian keuangan negara saja tidak cukup untuk menimbulkan

---

<sup>17</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya et al., “Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pembuat Kebijakan (Policy Maker) Atas Diambilnya Kebijakan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara,” *Diponegoro Law Review* 5, no. 3 (2016): 67

<sup>18</sup> Mustamu dan Julista, “Diskresi dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Sasi* 17, no. 2 (2011): 5.

<sup>19</sup> Njoto et al., “Interpretasi Asas Actus Non Facit Reum Nisi Mens Rea dalam Tindak Pidana Korupsi” (tesis, Universitas Katolik Darma Cendika, Surabaya, 2019),

<sup>20</sup> Pasal 154 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

pertanggungjawaban pidana tanpa adanya pembuktian unsur kesengajaan dalam penggunaan kewenangan.<sup>21</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024 ditegaskan bahwa pembuktian tindak pidana korupsi tidak cukup hanya menunjukkan adanya perbuatan pidana (*actus reus*), tetapi juga harus membuktikan unsur kesengajaan (*mens rea*) yang tercermin dalam perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tipikor atau penyalahgunaan kewenangan sebagaimana Pasal 3 UU Tipikor. Dengan demikian, pelaku harus terbukti bertindak secara sadar dan menghendaki akibat perbuatannya (*willens en wetens*), sehingga terdapat hubungan kausal antara *actus reus*, *mens rea*, dan timbulnya keuntungan bagi diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Oleh karena itu, dalam proses penegakan hukum, aparat penegak hukum harus mampu membuktikan bahwa perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan tersebut dilakukan secara sadar dan dikehendaki oleh pelaku (*willens en wetens*).

Menurut Benny Irawan, kebijakan diskresi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara baru dapat ditarik ke ranah pidana korupsi apabila penggunaannya secara terbukti menyimpang dari tujuan hukum dan memberikan keuntungan melawan hukum. Oleh karena itu, pertanggungjawaban pidana tidak bersandar pada logika simplistis bahwa adanya kerugian negara otomatis mencerminkan adanya korupsi. Pembuktian harus bersandar pada pola kausalitas hukum pidana modern yang ketat dengan diawali dari perbuatan penyimpangan kewenangan, adanya pengetahuan pejabat atas penyimpangan tersebut, kehendak batin untuk mengalihkan tujuan jabatan (*detournement de pouvoir*) demi keuntungan ekonomi diri sendiri atau pihak lain, hingga akhirnya menimbulkan akibat berupa kerugian negara, dengan demikian eksistensi *mens rea* tidak dibuktikan secara abstrak melainkan diwujudkan secara konkret melalui rangkaian mata rantai kausalitas yang tidak terputus tersebut.<sup>22</sup>

Menurut Rose Ackerman, jejak korupsi dalam kebijakan dapat ditelusuri melalui dinamika hubungan antara *patron klien*. Pejabat pemerintah yang menyusun kebijakan mengutamakan keuntungan segelintir pihak tertentu, bukan demi kepentingan masyarakat luas, dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan kewenangan dalam hukum pidana. Hal ini karena tindakan tersebut pada akhirnya merugikan kepentingan publik yang semestinya menjadi tujuan utama setiap kebijakan publik.<sup>23</sup> Penyalahgunaan kewenangan tidak terjadi karena kelalaian, melainkan dilakukan secara sadar dengan cara mengalihkan tujuan yang

---

<sup>21</sup> Wilmar Ibni Rusydan, "Sanksi Administratif atau Pidana: Batas Pertanggungjawaban Pejabat Publik," *Dandapala*, 11 April 2026, diakses 7 Juni 2026, <https://dandapala.com/article/detail/sanksi-administratif-atau-pidana-batas-pertanggungjawaban-pejabat-publik>

<sup>22</sup> Benny Irawan, "Diskresi Sebagai Tindak Pidana Korupsi: Kajian Kriminologi dan Hukum terhadap Fenomena Pejabat Otoritas," *Jurnal Mimbar* 27, no. 2 (2011): 145.

<sup>23</sup> Fuji Lara Sakti Afdiningsih et al., "Framing Pemberitaan Diskresi Ahok untuk Reklamasi Jakarta pada Majalah Tempo," *Kajian Jurnalisme* 1, no. 1 (2017): 65.

melekat pada kewenangan tersebut.<sup>24</sup> Pembuktiannya memerlukan dukungan alat bukti yang memadai, antara lain hasil audit investigatif, dokumen yang relevan, serta keterangan ahli yang dapat menjelaskan adanya penyimpangan kewenangan, motif pelaku, dan kerugian yang ditimbulkan.<sup>25</sup>

Menilai adanya penyalahgunaan kewenangan, perlu dilihat apakah penggunaan kewenangan tersebut sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dalam dasar hukumnya. Ukurannya adalah kepatuhan terhadap Peraturan perundang-undangan (asas legalitas), sedangkan pada kewenangan diskresi, ukurannya adalah kesesuaian dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. *Mens rea* mengenai level kesadaran dibalik suatu perbuatan, yaitu;

1. *Planned* merupakan tingkat *mens rea* tertinggi, yaitu ketika seseorang melakukan tindak pelanggaran hukum secara terencana. Seluruh unsur seperti target, motif, sumber daya atau alat yang digunakan, serta risiko yang mungkin timbul telah dipikirkan dan dipersiapkan dengan matang sebelum kejahatan dilakukan.

2. *Knowing* terjadi ketika pelaku menyadari bahwa perbuatannya bertentangan dengan hukum, tetapi tindak pidana tersebut dilakukan tanpa adanya perencanaan sebelumnya.

3. *Recklessness*, menggambarkan keadaan ketika pelaku secara sadar mengabaikan kemungkinan munculnya akibat buruk dari tindakan yang dilakukannya.

4. *Negligence*, merupakan keadaan ketika pelaku melakukan perbuatan melawan hukum tanpa menyadari risiko yang ditimbulkan. Pelaku mengetahui tindakannya, namun tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk memperkirakan akibat yang dapat terjadi.

Pertanggungjawaban Pidana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Penjelasan pada ayat (2), mengandung makna bahwa setiap tindak pidana dalam Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya harus dianggap dilakukan dengan sengaja, sehingga unsur kesengajaan wajib dibuktikan dalam setiap tahap pemeriksaan. Bentuk kesengajaan dalam Peraturan Perundang-undangan dirumuskan melalui istilah, seperti “dengan maksud”, “mengetahui”, “yang diketahuinya”, “padahal diketahuinya”, dan “sedangkan ia mengetahui”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kesalahan (*schuld*) menjadi dasar utama pertanggungjawaban pidana. Dengan demikian, pemidanaan tidak dapat semata-mata didasarkan pada timbulnya akibat yang merugikan, melainkan harus dibuktikan adanya hubungan antara perbuatan yang dilakukan dengan sikap batin pelaku terhadap perbuatan tersebut. Meskipun negara dirugikan

---

<sup>24</sup> Ratna Nurhayati, 2017., *Op.cit*, hlm. 55

<sup>25</sup> Mochammad Kasman, “Tuduhan Pelanggaran Wewenang dalam Kasus Korupsi Tom Lembong: Perspektif Hukum,” *Locus Journal of Academic Literature Review* 4, no. 3, (2025):175, <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v4i3.475>

secara nyata, tetapi bila tidak terbukti adanya niat jahat atau perbuatan melawan hukum, maka peristiwa tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi<sup>26</sup>

Putusan Perkara Nomor 32/PUU-XVII/2019 menegaskan bahwa penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi tetap mensyaratkan adanya itikad buruk sebagai dasar pemidanaan. Mahkamah berpendapat bahwa unsur "setiap orang" dalam ketentuan tersebut tidak dapat mengesampingkan pembuktian kesalahan pelaku. Keberadaan kerugian keuangan negara tidak secara otomatis melahirkan pertanggungjawaban pidana korupsi tanpa terlebih dahulu dibuktikan adanya itikad buruk atau kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada pelaku. Sjachran Basah menjelaskan bahwa tindakan sewenang-wenang dari pejabat publik terwujud apabila tindakan yang dieksekusi sama sekali tidak sesuai dengan tujuan hukum, atau berada di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan yang memagari perbuatan pejabat tersebut. Tindakan pejabat publik yang mengeksekusi kegiatan kedinasan secara cacat prosedur, menabrak regulasi pengadaan barang dan jasa, atau melaksanakan proyek fiktif, merupakan bentuk nyata dari penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan ini terjadi atas dasar kesadaran batin untuk mengalihkan tujuan pemberian kewenangan yang ditetapkan oleh hukum demi mengakomodasi kepentingan tidak sah, baik untuk keuntungan personal maupun keuntungan pihak lain.<sup>27</sup>

Menurut Sudarsono, setiap kewenangan selalu melekat dengan pertanggungjawaban, sehingga perlu dibedakan secara tegas antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi pejabat. Tanggung jawab jabatan berada dalam keabsahan tindakan dalam ranah hukum administrasi karena berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah. Tanggung jawab pribadi menurut Tatiek Sri Djatmiati, dalam perspektif tindak pidana korupsi pejabat publik atas kebijakan diskresi dapat dikenankan ketika pejabat publik menyalahgunakan kewenangan dan tindakan sewenang-wenang (*unreasonableness*) yang disertai dengan tujuan tertentu, seperti menguntungkan diri sendiri atau menguntungkan orang lain. Maka konsekuensi hukum yang timbul tidak lagi dapat dibebankan sebagai tanggung jawab jabatan, melainkan mutlak bermutasi menjadi tanggung jawab pribadi pejabat yang melakukan perbuatan tersebut.<sup>28</sup>

Timbulnya akibat berupa kerugian keuangan negara, baik yang disertai dengan keuntungan pribadi maupun tanpa adanya keuntungan finansial personal, tetap dapat dibebankan pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana korupsi. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1616 K/Pid.Sus/2013, Majelis Hakim Agung menegaskan bahwa

---

<sup>26</sup> Jafferson Hakim, "Memahami Kembali Mens Rea, Kesalahan, dan Tindak Pidana," *Hukumonline*, 10 September 2025, diakses 24 Maret 2026, <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-kembali-mens-rea--kesalahan--dan-tindak-pidana-lt69b87f2d492e6/>

<sup>27</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), 223

<sup>28</sup> Nehru Asyikin dan Adam Setiawan, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi," *Kosmik Hukum* 20, no. 1 (2020): 7.

corak kesengajaan (*dolus*) dalam delik korupsi diwujudkan melalui aspek 'mengetahui dan menghendaki' (*willens en wetens*).<sup>29</sup> Guntur Hamzah menyatakan bahwa pelanggaran administrasi yang merugikan keuangan negara pada prinsipnya dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum administrasi pemerintahan. Namun, ketika dalam perbuatan tersebut ditemukan adanya niat jahat (*mens rea*), maka perbuatan tersebut bertransformasi menjadi ranah hukum pidana, termasuk tindak pidana korupsi. Apabila seorang pejabat publik secara sadar menabrak aturan hukum formal (*conscious of violation*) dengan pengetahuan penuh bahwa pelanggaran prosedur administrasi tersebut akan memberikan keuntungan ekonomi bagi pihak lain atau korporasi swasta, dapat dianggap telah memenuhi unsur *mens rea* Korupsi.<sup>30</sup>

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

“1) Dalam pemidanaan wajib dipertimbangkan:

- a. bentuk kesalahan pelaku tindak pidana;
- b. motif dan tujuan melakukan tindak pidana;
- c. sikap batin pelaku tindak pidana;
- d. Tindak pidana dilakukan dengan direncanakan atau tidak direncanakan;
- e. cara melakukan tindak pidana;
- f. sikap dan tindakan pelaku sesudah melakukan tindak pidana;
- g. riwayat hidup, keadaan sosial, dan keadaan ekonomi pelaku tindak pidana;
- h. pengaruh pidana terhadap masa depan pelaku tindak pidana;
- i. pengaruh tindak pidana terhadap Korban atau keluarga korban;
- j. pemaafan dari korban dan/atau keluarga korban; dan/atau
- k. nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.”

Rumusan perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi yang semula diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kini telah dikodifikasikan ke dalam KUHP baru. Ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang secara substansial mengadopsi rumusan delik Tindak Pidana Korupsi;

”Setiap Orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau Korporasi yang merugikan keuangan negara ataupun perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori VI.”

---

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1616/K/Pid.Sus.2013

<sup>30</sup> Bernadetha Aurelia Oktavira, “Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan, Administrasi atau Pidana?,” *Hukumonline*, 8 September 2020, diakses 26 Juni 2026, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penyalahgunaan-wewenang-oleh-pejabat-pemerintahan--administrasi-atau-pidana-lt5f561d694d51b/>

Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

” Setiap Orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanyakarena jabatan atau kedudukan yang merugikan keuangannegara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori VI”

Rentang pidana denda yang diancamkan dalam undang-undang dimulai dari Rp Rp10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dan Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Fungsi utama dari pidana denda ini adalah memberikan efek jera (*deterrent effect*) serta menegaskan sifat tercela dari perbuatan pelaku, terutama ketika tindak pidana korupsi tersebut berorientasi pada keuntungan materiil. Dalam praktiknya, guna mengoptimalisasi dampak pemidanaan, pidana denda ini dikombinasikan dengan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti dan perampasan aset. Akumulasi instrumen penegakan hukum ini tidak hanya menysasar pada penghukuman personal pelaku, melainkan juga berfungsi secara simultan sebagai mekanisme pemulihan kerugian keuangan negara yang efektif.

Pidana pemberat yang diberikan bagi pejabat publik diatur dalam KUHP 2023, memperluas dimensi pertanggungjawaban meskipun tidak ada bukti keuntungan pribadi. Hal pertanggungjawaban terhadap pejabat publik dalam kerugian keuangan negara tercermin dalam ketentuan Pasal 58 huruf a;

“Pejabat yang melakukan Tindak Pidana sehingga melanggar kewajiban jabatan yang khusus atau melakukan Tindak Pidana dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang diberikan kepadanya karena jabatan”

Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Faktor yang memperberat pidana;

“Pemberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dapat ditambah paling banyak 1/3 (satu per tiga) dari maksimum ancaman pidana”

Hakim Mahkamah Konstitusi Arsul Sani menjelaskan, bahwa hukum pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) dalam penyelesaian kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan kewenangan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 menegaskan, penilaian mengenai *mens rea* dalam tindak pidana korupsi merupakan kompetensi absolut hakim dalam proses peradilan. Berkenaan dengan kedudukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Mahkamah Konstitusi memandang penting untuk menegaskan bahwa sekalipun penilaian *mens rea* sepenuhnya berada di bawah otoritas hakim, apabila seseorang tidak terbukti memiliki iktikad tidak baik (*good faith*) dalam tindakan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, maka yang bersangkutan tidak dapat dijatuhi sanksi pidana. Melalui konstataasi hukum tersebut menjawab kekhawatiran yang berkembang di kalangan akademisi hukum mengenai potensi

kriminalisasi kebijakan publik yang menimbulkan kerugian keuangan negara, sehingga akan memicu kriminalisasi kebijakan publik, dimana pejabat akan ragu dalam mengambil kebijakan (*fear of decision making*).

Tidak setiap kebijakan yang berujung pada kerugian negara dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Sepanjang tindakan pejabat publik masih berada dalam koridor penggunaan kewenangan yang sah dan tidak disertai niat jahat (*mens rea*), maka penyelesaiannya lebih tepat ditempatkan dalam ranah hukum administrasi negara. Sebaliknya, apabila terbukti terdapat penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan secara sadar untuk memperoleh keuntungan yang tidak sah atau memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi, maka penyelesaiannya dilakukan melalui mekanisme hukum pidana. Dalam konteks tersebut, penerapan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP tetap diposisikan sebagai *ultimum remedium*, yaitu upaya terakhir setelah terbukti terpenuhinya unsur-unsur pertanggungjawaban pidana. Dalam praktik peradilan, majelis hakim menggunakan prinsip itikad baik (*good faith*) sebagai instrumen untuk menilai tujuan di balik kebijakan yang diambil oleh pejabat publik. Prinsip ini memberikan perlindungan hukum bagi pejabat yang mengambil keputusan berdasarkan kepentingan umum, sekaligus mencegah terjadinya kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil dengan itikad baik. Pendekatan demikian memberikan kepastian hukum bagi pejabat publik dan menjadi instrumen penting dalam membedakan antara maladministrasi dan tindak pidana korupsi.

Pejabat publik yang melakukan tindak pidana korupsi sejatinya memikul beban pertanggungjawaban yang lebih berat, di mana ancaman pidananya dapat ditambah sepertiga dari maksimum ancaman pidana dasar atas dasar pengkhianatan terhadap amanat jabatan. Korupsi kebijakan yang dilakukan oleh pemangku otoritas memiliki dampak yang eskalatif dan destruktif karena meruntuhkan sendi-sendi kehidupan bernegara serta mendegradasi kepercayaan masyarakat terhadap legitimasi pemerintah. Daya rusak ini kian masif karena praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya mengisolasi penyelenggara negara, melainkan kerap mengonstruksikan jejaring sistemik yang melibatkan keluarga, kroni, hingga korporasi swasta. Meskipun pertanggungjawaban pidana dalam undang-undang korupsi tetap bersandar pada pembuktian kesalahan batin (*mens rea*) manifestasi niat jahat tersebut mewujud secara nyata ketika pejabat publik secara sadar menyalahgunakan kewenangan demi menguntungkan korporasi swasta.<sup>31</sup> Implikasinya, korupsi kebijakan publik ini tidak sekadar merugikan keuangan negara, tetapi secara sistemis melumpuhkan tata kelola pemerintahan, mengorbankan ketersediaan layanan publik, serta melemahkan kapasitas negara dalam menstimulasi pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat miskin.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Andika Rayhan Putra Herang, "Analisis Unsur Perbuatan Pidana dalam Kasus Korupsi Impor Gula Mantan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong," *Jurnal Analisis Hukum* 8, no. 2 (2025): 184.

<sup>32</sup> Amalia Syauket, et. al., 2022, *Op.cit.*, hlm. 86

## **B. Pembuktian Unsur Kesengajaan (*Mens Rea*) Dalam Tindak Pidana Korupsi Kebijakan Impor Gula Yang Dilakukan Oleh Terdakwa Tom Lembong Berdasarkan Alat Bukti Dan Pertimbangan Hakim Mengenai Penyalahgunaan Kewenangan**

Pembuktian merupakan rangkaian aturan yang mengatur proses persidangan dalam rangka menemukan kebenaran materiil, dengan melibatkan hakim, jaksa, penasihat hukum, serta terdakwa. Bagi majelis hakim, kehati-hatian menjadi hal yang sangat penting dalam menilai serta mempertimbangkan kekuatan pembuktian dari setiap alat bukti yang diajukan selama persidangan, untuk membuktikan kesalahan terdakwa yang diajukan ke persidangan, penuntut umum berkewajiban menghadirkan pembuktian.<sup>33</sup>

Pertimbangan hakim menjadi salah satu aspek kunci dalam mewujudkan nilai-nilai dari suatu putusan, yaitu keadilan (*ex aequo et bono*), kepastian hukum, serta manfaat bagi para pihak yang bersangkutan.<sup>34</sup> Hakim dituntut untuk bersikap hati-hati, cermat, dan teliti dalam menilai serta mempertimbangkan kekuatan pembuktian dari setiap alat bukti, termasuk menentukan batas minimum kekuatan pembuktiannya.<sup>35</sup> Pasal 183 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa, Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa Terdakwalah yang bersalah melakukannya.”

Menurut Enrico Simanjuntak dalam menganalisis suatu kasus, penting untuk mengidentifikasi secara tepat bentuk penyalahgunaan yang terjadi, apakah pejabat bertindak di luar kewenangannya, memanfaatkan kekuasaan untuk kepentingan tertentu, atau mengambil keputusan tanpa dasar hukum dan pertimbangan rasional yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>36</sup> Proses penyelesaian kasus Tindak Pidana Korupsi, bermula dari tahap penyelidikan, penyidikan, hingga penuntutan di pengadilan, yang keseluruhannya merupakan bagian dari upaya penegakan hukum untuk membuktikan fakta-fakta dalam persidangan.<sup>37</sup>

Aspek perencanaan terhadap pelaku dalam bentuk *mens rea*, ditempatkan dalam kerangka analisis terhadap struktur kesalahan pidana. Terutama dalam hal kewenangan jabatan, perencanaan harus selalu diikuti dengan penilaian motif, tujuan dan kesadaran pelaku terhadap sifat melawan hukum dari perbuatannya, sehingga memastikan bahwa

---

<sup>33</sup> Bastianto Nugroho, “Peranan Alat Bukti dalam Perkara Pidana dalam Putusan Hakim Menurut KUHP,” *Yuridika* 32, no. 1 (2017): 24.

<sup>34</sup> Kukun Abdul Syakur Munawar, “Pembuktian Unsur Niat Dikaitkan dengan Unsur Mens Rea dalam Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 3, no. 2 (2015): 221.

<sup>35</sup> Bastianto Nugroho, (2017), *Op. cit.*, hlm. 19

<sup>36</sup> Enrico Parulian Simanjuntak, 2018, *Op. cit.*, hlm. 246

<sup>37</sup> Hindriyani dan Heriyanto, “Pembuktian Unsur Kesengajaan dalam Tindak Pidana Pembunuhan Berdasarkan Pasal 338 KUHP,” *Jembatan Hukum* 1, no. 4 (2024): 207.

pidana didasarkan pada kesalahan yang nyata dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga hukum pidana berfungsi sebagai instrument keadilan.<sup>38</sup>

Tindak Pidana Korupsi berbasis kebijakan, dalam ranah adjudikasi pidana melalui pintu “penyalahgunaan kewenangan”, unsur deliknya yaitu;<sup>39</sup>

1. Pejabat publik sebagai subjek hukum yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan.
2. Penyalahgunaan kewenangan yang terjadi ketika diskresi digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan.
3. Adanya keuntungan bagi diri sendiri, orang lain, atau korporasi, yang disertai *mens rea* (niat jahat) untuk memperoleh kekayaan tidak wajar (*illicit enrichment*), yaitu harta yang tidak sesuai profil penghasilan.
4. Kerugian keuangan atau perekonomian negara berupa kerugian nyata (*actual loss*) akibat kebijakan diskresi tersebut.

Penelitian terhadap Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst, kasus impor gula dengan terdakwa Tom Lembong termasuk dalam ranah korupsi kebijakan. Majelis Hakim menilai latar belakang pelaku, cara tindak pidana dilakukan, serta dampaknya terhadap masyarakat. Tom Lembong terbukti memberikan izin impor gula kristal mentah kepada swasta tanpa rekomendasi dari Direktur Industri Argo Kementerian Perindustrian, yang merupakan tindakan melampaui kewenangan jabatannya. Tindakan ini juga bertentangan dengan Keputusan Menteri Perdagangan dan Menteri Perindustrian Nomor 527 Tahun 2004 yang mengatur bahwa impor gula hanya boleh dilakukan oleh BUMN.<sup>40</sup> Majelis Hakim dalam persidangan menggunakan metode pembuktian negatif (*negatief wettelijk bewijstheorie*), sistem ini menghendaki kombinasi pembuktian tidak hanya menggunakan alat-alat bukti yang ditentukan dalam undang-undang, tetapi juga disertai dengan keyakinan hati nurani hakim. Keyakinan hakim tersebut tetap terbatas pada alat-alat bukti yang secara tegas diatur oleh undang-undang, dengan menggabungkan sistem pembuktian berdasarkan ketentuan undang-undang secara positif dan sistem pembuktian berdasarkan keyakinan hakim.<sup>41</sup>

Pasal 184 ayat (1) KUHAP, Pembuktian merupakan aspek yang sangat penting dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan suatu perkara. Untuk memahami hakikat pembuktian, penting untuk mengidentifikasi klasifikasi alat bukti yang sah berdasarkan hukum acara, bahwa alat bukti yang sah terdiri atas:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;

---

<sup>38</sup> Anshary Madya Sukma dan Dany Saputra., *Loc.cit*

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 21

<sup>40</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus-TPK/PN. Jkt.Pst

<sup>41</sup> Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer* (Bandung: CV Citra Aditya Bakti, 2007),

- d. petunjuk; dan
- e. keterangan terdakwa.

Menurut H. Taqwaddin Husin, Perbuatan unsur tindak pidana harus dibuktikan dengan alat bukti yang kuat dan meyakinkan, sehingga tidak menimbulkan keraguan yang beralasan (*beyond reasonable doubt*), standar pembuktian *beyond reasonable doubt* merupakan prinsip yang mutlak dalam hukum pidana. Pentingnya akurasi alat bukti dan barang bukti tercermin dalam salah satu klausul Amar Putusan Majelis Hakim yang menyatakan bahwa Terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama sebagaimana didakwakan dalam Dakwaan Primair.<sup>42</sup> Majelis Hakim dalam hal ini menyatakan bahwa terdakwa Thomas Trikasih Lembong terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama sebagaimana dalam dakwaan primair. Dasar hukum yang digunakan adalah Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001 *juncto* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, Setiap orang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024 memberikan penegasan teoretis bahwa unsur *mens rea* "melawan hukum" dan "menyalahgunakan kewenangan" secara inheren telah mengabsorpsi dimensi kesadaran pelaku terhadap perbuatan dan dampak destruktif yang ditimbulkannya. Oleh karena itu, koeksistensi elemen pengetahuan dan kehendak wajib dibuktikan secara objektif melalui fakta penabrakan prosedur atau penyalahgunaan kewenangan secara sadar (*willens en wetens*), yang secara rasional diketahui atau patut diduga dapat menguntungkan atau memperkaya suatu pertalian subjek hukum. Majelis Hakim dalam perkara kebijakan impor gula menilai bahwa Thomas Trikasih Lembong secara kognitif mengetahui dan menghendaki tindakan yang menyimpangi aturan hukum formal. Manifestasi *mens rea* dalam perkara ini dinilai secara objektif dari kualitas penyimpangan kewenangan serta hubungan kausalitasnya yang linear terhadap timbulnya akibat materiil berupa kerugian keuangan negara.

Pertanggungjawaban pidana dari para pihak yang terlibat dalam suatu delik kolektif didasarkan pada ketentuan Pasal 55 ayat (1) KUHP, di mana mereka dikualifikasikan dan dijatuhi sanksi secara setara sebagai pelaku (*dader*). Konstruksi penyertaan (*deelneming*) dalam pasal ini secara limitatif membagi pelaku ke dalam empat kategori yaitu orang yang melakukan (*pleger*), yang menyuruh melakukan (*doenpleger*), yang turut serta melakukan (*medepleger*), dan yang menganjurkan perbuatan (*uitlokker*). Diferensiasi ini wajib dibedakan secara tegas dengan lembaga pembantuan (*medeplichtige*) sebagaimana diatur dalam Pasal 56 KUHP, yang menempatkan subjek hukum sekadar sebagai pembantu yang

---

<sup>42</sup> Jafferson Hakim., *Loc.cit.*

memberikan sarana sebelum atau pada saat kejahatan terjadi. Sebagai instrumen ultimum remedium, Pasal 55 ayat (1) KUHP bekerja untuk menjaring pertanggungjawaban pidana para pelaku peserta karena kontribusi kausalitas mereka bersifat determinatif dalam arti, tanpa adanya fusi kehendak dan perbuatan dari masing-masing peserta tersebut, delik materiil secara nyata tidak akan pernah terwujud (*conditio sine qua non*).<sup>43</sup>

Dalam konstelasi perkara ini, Tom Lembong dikualifikasikan turut serta melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Peranannya memang bukan sebagai pelaku tunggal yang mengambil keuntungan finansial secara langsung, melainkan sebagai pejabat publik yang mengeksekusi tindakan administratif-regulatif, yang dalam kacamata hukum pidana dinilai sebagai wujud penyertaan (*deelneming*). Jerat hukum terhadapnya bersandar pada Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, ia diposisikan sebagai orang yang turut serta melakukan (*medepleger*) tindak pidana korupsi impor gula bersama-sama dengan korporasi swasta. Terkait hal ini, Moeljatno menjelaskan bahwa para medepleger secara bersama-sama mewujudkan unsur-unsur tindak pidana, namun hal itu bukan berarti setiap peserta harus melakukan seluruh delik secara fisik. Sering kali, pelaksanaan fisik tersebut bergantung pada kapasitas dan keadaan masing-masing peserta. Esensi dari *medepleger* adalah adanya kerja sama yang erat dan sadar di antara para pelaku pada saat tindak pidana terjadi. Dengan demikian, eksekusi kebijakan yang menyimpang oleh Tom Lembong merupakan bagian mutlak dari mata rantai perbuatan yang menyempurnakan terjadinya delik korupsi tersebut.<sup>44</sup>

Menurut Rudi Margono, dalam menilai kebijakan diskresi yang diambil dalam keadaan darurat, penegak hukum perlu memperhatikan apakah pejabat publik telah melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan APIP atau LKPP sebelum mengambil keputusan. Tindakan tersebut dapat menjadi indikator adanya itikad baik dalam pelaksanaan kewenangannya. Aparat Penegak Hukum perlu mengidentifikasi adanya *conflict of interest* dengan menelaah pemilihan perusahaan tertentu tanpa dasar kompetensi yang jelas dan dilakukan secara tidak wajar dapat menjadi indikasi penyalahgunaan kewenangan.<sup>45</sup> Menentukan pembuktian terhadap unsur *mens rea* dalam tindak pidana korupsi kebijakan, yang harus dibuktikan adalah adanya perbuatan melawan hukum dengan melihat kepada motif perbuatan, sebagaimana menurut Ibnu Abas Ali, Hakim Ad Hoc Tipikor PN Surabaya. Majelis Hakim menilai keberadaan motif sebagai hal pertama dalam tujuan kebijakan pejabat, untuk dapat memahami dorongan psikologis pelaku, sehingga mejelis hakim dapat

---

<sup>43</sup> Lembaga Bantuan Hukum Pengayoman, “Konstruksi Hukum Pertanggungjawaban Pidana Para Pelaku Pembunuhan Brigadir J,” diakses 1 Juni 2026.

<sup>44</sup> Adhe Ismail Ananda et al., “Analisis Penyertaan (*Deelneming*) dalam Tindak Pidana,” *Jurnal Syariah Hukum Islam* 6, no. 2 (2023): 2.

<sup>45</sup> Rudi Margono, *Diskresi Pejabat Publik: Batas Antara Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Bojong: PT Nasya Expanding Management, 2026), 20

menilai terhadap tingkat kesalahan dan berat ringannya pidana yang akan diberikan kepada terdakwa atas perbuatannya.<sup>46</sup>

Pertimbangan Majelis Hakim dalam tindakan *meeting of minds*, untuk hubungan kausal antara kesengajaan pelanggaran prosedur dan motif keuntungan ilegal. Jaksa Penuntut Umum mencatat bahwa Tom Lembong menunjuk beberapa koperasi, yaitu Induk Koperasi Angkatan Darat (INKOPKAR), Induk Koperasi Kepolisian (INKOPPOL), Pusat Koperasi Kepolisian (PUSKOPOL), serta Satuan Koperasi Kesejahteraan Karyawan (SKKP) TNI-Polri. Motif stabilitas harga pada kebijakan importasi gula faktualnya tidak terpenuhi, karena harga gula di masyarakat tidak menunjukkan harga yang lebih rendah, dimana harga yang diterima masyarakat jauh lebih tinggi diluar dari sebagaimana tujuan menteri perdagangan untuk mengadakan operasi pasar gula murah untuk membantu masyarakat. Melalui operasi pasar gula yang dilaksanakan oleh Inkopkar dengan tujuan motif stabilitas harga gula tidak dilaksanakan sebagaimana syarat operasi pasar gula dengan melalui surat Nomor 707/M-DAG/SD/8/201, dengan syarat bahwa pelaksanaan gula hanya dapat dilakukan untuk provinsi di luar pulau Jawa yang harga gulanya meningkat (seperti Aceh, Kepulauan Riau, Bengkulu, NTT, Sulawesi Barat, Kalimantan Utara, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat, sebagaimana HPP (Harga Patokan Petani) Rp 8.900/kg, dan harga maksimal operasi pasar gula Rp 10.800/kg, dan harga maksimal Rp 11.000 untuk di tingkat distributor hingga pengecer, melainkan pada masa operasi gula, harga yang diberikan 15.000/kg.

Tom Lembong menyetujui permintaan Inkopkar mengajukan permintaan perpanjangan operasi pasar gula tanpa mempertimbangkan hasil evaluasi Srie Agustina (Dirjen Perdagangan Dalam Negeri) pada 22 Desember 2015, yang menyatakan bahwa pendistribusian operasi pasar gula oleh Inkopkar tidak optimal. Tom Lembong menjalankan kebijakan diskresi di luar dari ranah peraturan kebijakan diskresi yang telah diatur dalam Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni saat Undang-Undang yang berlaku tak mengatur suatu hal, atau aturan yang sudah ada tidak jelas, dan diskresi dilakukan saat darurat atau mendesak demi kepentingan umum yang sudah ditetapkan.

Pelaksanaan kerjasama pembayaran kepada Inkopkar, berupa jasa (*fee*) atas pelaksanaan operasi pasar sejumlah Rp75,00/Kg (tujuh puluh lima rupiah perkilogram) sampai dengan Rp100,00/Kg (seratus rupiah perkilogram), dihitung berdasarkan hasil penjualan yang kuota impornya diperoleh melalui Inkopkar. Keuntungan yang didapat oleh pihak korporasi menimbulkan akibat kerugian keuangan negara, karena BUMN yang ditunjuk negara untuk mengadakan Impor Gula Kristal Putih. Tom Lembong dinilai tidak memenuhi tugas sebagai Menteri Perdagangan untuk memantau operasi pasar gula guna stabilisasi harga yang merata, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan

---

<sup>46</sup> Ibnu Abas Ali, "Menyibak Tabir Motif dan Mens Rea dalam Perbuatan Pidana Korupsi," *Dandapala*, 22 Oktober 2025, diakses 5 Mei 2026, <https://dandapala.com/article/detail/menyibak-tabir-motif-dan-mens-rea-dalam-perbuatan-pidana-korupsi>

Presiden Nomor 48 Tahun 2015 tentang Kementerian Perdagangan mengenai standardisasi dan pengawasan di pasar, serta pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Perdagangan.

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) *jo* Pasal 1 angka 9 Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 527/MPP/Kep/2004, mengatur bahwa Pengakuan Importir Produsen Gula sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditetapkan oleh Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan, artinya kewenangan untuk menerbitkan Pengakuan Importir Produsen Gula secara delegasi telah menjadi kewenangan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, sehingga Tom Lembong telah mengambil suatu tindakan yang melanggar ketentuan prosedur.

Fakta hukum dalam pertimbangan hakim, diyakini bahwa Tom lembong mengetahui dan memahami (*dolus*) bahwa penerbitan Persetujuan Impor kepada 8 (delapan) pabrik gula swasta tersebut bertentangan dengan ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 117/M-DAG/PER/12/2015 tentang Ketentuan Impor Gula. Rangka pemenuhan stok dan stabilisasi harga, kebijakan impor seharusnya dilakukan terhadap gula kristal putih secara langsung dan hanya dapat dilakukan oleh BUMN, namun Tom Lembong melakukan impor terhadap gula kristal mentah untuk diolah menjadi gula kristal putih dan dijadikan sebagai gula konsumsi. Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2015 tentang Kementerian Perdagangan, Tom Lembong sebagai menteri perdagangan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan dengan menyelenggarakan fungsi, antara lain adalah:

1. Perumusan, penetapan kebijakan di bidang penguatan dan pengembangan perdagangan dalam negeri;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang penguatan dan pengembangan perdagangan dalam negeri; dan
3. Pengawasan kegiatan perdagangan, pengendalian, pengelolaan perdagangan dan fasilitas ekspor impor serta pengamanan perdagangan;
4. Pengawasan di bidang perdagangan termasuk pengawasan atas seluruh pelaksanaan tugas di lingkungan Kementrian Perdagangan;

Persidangan pidana lebih menitikberatkan pada upaya menemukan fakta yang sebenarnya. Oleh karena itu, majelis hakim wajib mendasarkan putusannya pada fakta dan keterangan yang diperoleh secara langsung selama persidangan, terutama dari para saksi yang memberikan kesaksian di hadapan pengadilan.<sup>47</sup> Tindakan Tom Lembong memenuhi unsur *detournement de pouvoir*, dalam delik tindak pidana korupsi, mengambil keputusan kebijakan diskresi melampaui surat penugasan yang tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya yakni dalam pengendalian stok gula nasional, tampak pelanggaran prosedur

---

<sup>47</sup> Flora Dianti, *Hukum Pembuktian Pidana di Indonesia: Perbandingan HIR dan KUHP*, edisi revisi (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2023), 4.

yang disadari (*conscious violation of procedure*), sehingga memenuhi tanggung jawab jabatan dalam unsur penyalahgunaan kewenangan karena ketiadaan kapasitas hukum (*lack of legal capacity*), sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut telah menguntungkan sejumlah pihak swasta yang tidak memiliki mandat resmi dari pemerintah.<sup>48</sup>

Berdasarkan alat bukti dan pertimbangan hakim, pembuktian unsur kesengajaan (*mens rea*) dalam perkara Thomas Trikasih Lembong tidak dibangun semata-mata dari adanya kerugian keuangan negara, melainkan melalui rangkaian hubungan kausal yang utuh antara perbuatan, pengetahuan, kehendak, dan akibat. Unsur perbuatan (*actus reus*) tercermin dari penerbitan persetujuan impor gula kepada perusahaan swasta yang dilakukan tanpa memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Unsur pengetahuan (*knowledge*) dibuktikan dari kedudukan terdakwa sebagai Menteri Perdagangan yang mengetahui bahwa kebijakan impor gula konsumsi seharusnya dilaksanakan melalui mekanisme yang telah ditentukan dalam regulasi, serta mengetahui adanya evaluasi pejabat teknis yang menunjukkan pelaksanaan operasi pasar tidak berjalan sesuai tujuan yang ditetapkan. Unsur kehendak (*willens*) terlihat dari tindakan terdakwa yang tetap meneruskan dan memperpanjang kebijakan tersebut meskipun mengetahui adanya penyimpangan prosedur dan potensi penyimpangan tujuan kebijakan. Adapun unsur akibat (*result*) diwujudkan dalam pemberian keuntungan ekonomi kepada pihak tertentu yang tidak berhak serta timbulnya kerugian keuangan negara. Dengan demikian, *mens rea* dalam perkara ini dibuktikan melalui adanya kesadaran dan kehendak terdakwa untuk tetap menjalankan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan hukum, sehingga perbuatannya tidak lagi dapat dikualifikasikan sebagai kesalahan administratif biasa, melainkan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang memenuhi unsur pertanggungjawaban pidana korupsi.

Demarkasi yuridis antara ranah administrasi dan ranah pidana ini semakin dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 66/PUU-XXIV/2026. Dalam *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU Nomor 30 Tahun 2014 dengan menyatakan bahwa kerugian keuangan negara. Ketidakpastian hukum yang selama ini memicu kelumpuhan para pejabat publik dalam mengambil keputusan (*fear of decision making*) bersumber dari kaburnya batas kerugian keuangan negara. Mahkamah mengunci substansi bahwa apabila kesalahan administratif terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan kewenangan, maka berdasarkan Pasal 20 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, konsekuensi pemulihan tidak lagi dibebankan kepada Badan Pemerintahan, melainkan bermutasi secara mutlak menjadi tanggung jawab pribadi pejabat (*personal liability*). Dalam perkara Korupsi kebijakan impor gula Thomas Trikasih Lembong, ketika unsur kesengajaan dengan penabrakan hukum formal yang dilakukan secara sadar (*conscious violation*) dan melahirkan akibat materiil berupa kerugian keuangan negara yang riil, maka

---

<sup>48</sup> Yuspar dan Fahmiron, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Kasus Tersangka Tom Lembong)," *Unes Journal of Swara Justisia* 8, no. 4 (2025): 848.

tindakan tersebut secara otomatis keluar dari yurisdiksi hukum administrasi dan secara sah beralih ke ranah penegakan hukum tindak pidana korupsi.<sup>49</sup>

Menunjukkan bahwa dalam perumusan suatu perbuatan yang dapat dipidana, unsur kesengajaan pada dasarnya dianggap melekat karena memang menjadi syarat yang ditentukan dalam ketentuan hukum pidana, oleh karena itulah penilaian terhadap pertanggungjawaban pidana pelaku dilakukan dengan melihat fakta-fakta yang terungkap di persidangan serta perilaku yang menyertai perbuatan yang dilakukan.<sup>50</sup> Terbuktinya unsur *mens rea* atau niat jahat terdakwa untuk menentukan kesalahan dari terdakwa, senyatanya dapat dibuktikan melalui fakta-fakta hukum tentang adanya perbuatan-perbuatan yang patut dicela menurut hukum pidana yang tertulis di dalam putusan. Elemen *mens rea* yang dimana mencakup intensi, kelalaian, kesadaran, dan ketidakpedulian. Tom lembong selaku Menteri Perdagangan, secara sadar telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam mengambil kebijakan Importir Gula Mentah diluar dari batas diskresi yang menjadi kewenangannya, serta lalai dalam menjalankan tugas pengawasan dalam stabilisasi harga gula dalam operasi pasar gula.

Persoalan mengenai tidak terbuktinya Tom Lembong memperoleh kekayaan atau menikmati keuntungan pribadi, di mana ketiadaan keuntungan pribadi (*kickback*) sering kali disalahartikan sebagai tidak terbuktinya *mens rea* (niat jahat). Adami Chazawi menyatakan bahwa “memperkaya diri sendiri” berarti pelaku secara langsung memperoleh atau mengalami penambahan kekayaan secara tidak sah. Sementara itu, “memperkaya orang lain” menunjukkan bahwa pihak yang memperoleh atau mengalami peningkatan kekayaan adalah orang lain di luar pelaku. Meskipun pelaku tidak secara langsung memperoleh atau mengalami penambahan kekayaan, tanggung jawab pidananya tetap dipersamakan dengan pihak yang memperoleh keuntungan tersebut secara pribadi.<sup>51</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024 mempertegas doktrin pertanggungjawaban pidana materiil dalam konstelasi korupsi kebijakan. Mahkamah menggariskan bahwa elemen “memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi” merupakan konsekuensi logis yang tidak terpisahkan dari terpenuhinya *actus reus* korupsi. Secara sosiologi hukum, konstruksi hubungan kausalitas antara penabrakan hukum formal dan timbulnya kerugian keuangan negara dirancang sebagai instrumen antisipatif untuk menjangkau kompleksitas modus operandi kejahatan kerah putih (*white collar crime*) yang kian canggih. Berdasarkan *ratio decidendi* tersebut, Mahkamah menetapkan kaidah hukum bahwa ketiadaan determinasi keuntungan finansial personal (*zero personal enrichment*) secara faktual tidak mengeliminasi sifat ketercelaan perbuatan pejabat publik. Dengan

---

<sup>49</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XXIV/2026

<sup>50</sup> Kukun Abdul Syakur Munawar, “Pembuktian Unsur Niat Dikaitkan dengan Unsur Mens Rea dalam Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 3, no. 2 (2015): 226.

<sup>51</sup> Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia* (Malang: Media Nusa Creative, 2022), 37.

demikian, meskipun Tom Lembong tidak mendapatkan keuntungan pribadi tetap dapat dipidana atas tindak pidana korupsi, karena terbukti bahwa perbuatannya merupakan bagian dari tindakan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan memberikan keuntungan kepada pihak lain atau korporasi.

Doktrin pengujian sikap batin (*mens rea*) sejalan dengan pendirian konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 32/PUU-XVII/2019. Mahkamah menggariskan asas kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dengan menegaskan bahwa frasa "setiap orang" dalam delik tindak pidana korupsi merupakan subjek hukum yang berlaku umum dan tidak dapat dikecualikan bagi pejabat tertentu atas nama tindakan kedinasan atau aksi korporasi. Lebih lanjut, Mahkamah memberikan proteksi doktriner bahwa jaring hukum pidana korupsi secara inheren telah memuat syarat pembuktian iktikad buruk (*mens rea*) sebagai determinan pemidanaan. Keberadaan *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki relevansi linear dengan *perkara a quo* yang melibatkan Thomas Trikasih Lembong. Putusan ini menegaskan bahwa kebijakan diskresi seorang menteri tidak serta-merta melahirkan imunitas absolut dari jangkauan hukum pidana. Apabila dalam proses peradilan terbukti adanya penabrakan prosedur secara sadar (*conscious violation of procedure*) demi menguntungkan korporasi swasta, maka perbuatan tersebut secara materiil mengonfirmasikan adanya iktikad buruk.

Dipertegas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026, pertanggungjawaban pidana hanya dapat dibebankan apabila terbukti adanya iktikad buruk dan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku. Putusan tersebut sekaligus memberikan jaminan bahwa kebijakan publik yang dijalankan dengan iktikad baik (*good faith*) tidak dapat dikriminalisasi hanya karena menimbulkan kerugian keuangan negara. Dalam perkara impor gula yang melibatkan Thomas Trikasih Lembong, majelis hakim menilai bahwa tindakan terdakwa tidak lagi berada dalam ranah kesalahan administratif semata, melainkan telah menunjukkan adanya penyimpangan kewenangan yang dilakukan secara sadar (*willens en wetens*). Hal tersebut tercermin dari penerbitan izin impor yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, pengabaian prosedur dan rekomendasi pejabat teknis yang berwenang, serta adanya pengetahuan terdakwa mengenai akibat yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, perlindungan administratif yang diberikan kepada pejabat yang bertindak dengan iktikad baik tidak lagi dapat diterapkan, sehingga penggunaan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai instrumen *ultimum remedium* menjadi sah dan konstitusional.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana korupsi kebijakan dapat dibebankan terhadap pejabat publik, apabila terbukti adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan

negara serta dilakukan dengan kesengajaan (*mens rea*). Unsur kesengajaan tidak mensyaratkan adanya keuntungan pribadi, melainkan dapat dibuktikan melalui pelanggaran prosedur yang dilakukan secara sadar, penyimpangan tujuan kewenangan (*detournement de pouvoir*), serta pengetahuan pelaku terhadap akibat yang merugikan negara. Dengan demikian, kesalahan administratif murni tidak dapat dipidanakan, tetapi ketika diskresi digunakan secara sadar untuk menguntungkan pihak tertentu dan mengakibatkan kerugian keuangan negara, pertanggungjawaban beralih dari tanggung jawab jabatan menjadi tanggung jawab pribadi. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, *Mens Rea* dalam KUHP Nasional tercermin dalam pengaturan mengenai kesalahan, tiada pidana tanpa kesalahan" (*geen straf zonder schuld*), dan secara doktriner bentuk kesalahan dapat berupa kesengajaan maupun kealpaan. Pidana hanya dapat dibebankan apabila terbukti adanya kesengajaan (*willens en wetens*) yang tercermin dari tindakan sadar menyalahgunakan kewenangan, mengalihkan tujuan pemberian kewenangan (*detournement de pouvoir*), serta mengetahui dan menghendaki akibat yang ditimbulkan. Dalam perkara korupsi kebijakan impor gula, unsur *mens rea* dibuktikan melalui rangkaian fakta objektif berupa impor yang melebihi kebutuhan riil, penggunaan gula mentah yang bertentangan dengan mandat kebijakan, serta adanya keuntungan yang mengalir kepada korporasi swasta yang tidak memiliki fungsi stabilisasi stok nasional. Fakta-fakta tersebut menunjukkan adanya kesadaran untuk menyimpangi ketentuan yang berlaku dan bukan sekadar kekeliruan administratif. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang dikaitkan dengan Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, Tom Lembong tetap dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagai pihak yang memegang dan menggerakkan kewenangan, meskipun tidak terbukti memperoleh keuntungan pribadi, sepanjang terbukti adanya niat atau kesadaran untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian negara.

## REFERENSI

### BUKU

- Adami Chazawi. (2022). *Hukum pidana materil dan formil korupsi di Indonesia*. Media Nusa Creative.
- Dianti, F. (2023). *Hukum pembuktian pidana di Indonesia: Perbandingan HIR dan KUHP (Edisi Revisi)*. Sinar Grafika.
- Margono, R. (2026). *Diskresi pejabat publik: Batas antara administrasi dan tindak pidana korupsi*. PT Nasya Expanding Management.
- Muhammad, R. (2007). *Hukum acara pidana kontemporer*. CV Citra Aditya Bakti.
- Sudarto. (2009). *Hukum pidana I*. Yayasan Hukum Sudarto FH Undip

## **JURNAL**

- Afdiningsih, F. L. S., et al. (2017). Framing pemberitaan diskresi Ahok untuk reklamasi Jakarta pada *Majalah Tempo. Kajian Jurnalisme*, 1(1), 65–79. <https://doi.org/10.24198/jkj.v1i1.12229>
- Ananda, A. I., et al. (2023). Analisis penyertaan (deelneming) dalam tindak pidana. *Jurnal Syariah Hukum Islam*, 6(2). <https://journal.usimar.ac.id/index.php/jsh/index>
- Asyikin, N., & Setiawan, A. (2020). Tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi dalam penggunaan diskresi. *Kosmik Hukum*, 20(1), 1–12. <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v20i1.6324>
- Benny Irawan. (2011). Diskresi sebagai tindak pidana korupsi: Kajian kriminologi dan hukum terhadap fenomena pejabat otoritas. *Mimbar*, 27(2), 145–154.
- Herang, A. R. P. (2025). Analisis unsur perbuatan pidana dalam kasus korupsi impor gula mantan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong. *Jurnal Analisis Hukum*, 8(2), 184–196. <https://doi.org/10.38043/jah.v8i2.7028>
- Hindriyani, & Heriyanto. (2024). Pembuktian unsur kesengajaan dalam tindak pidana pembunuhan berdasarkan Pasal 338 KUHP (Studi Putusan No. 122/Pid.B/2021/PN.Sit). *Jembatan Hukum: Kajian Ilmu Hukum, Sosial dan Administrasi Negara*, 1(4), 207–220. <https://doi.org/10.62383/jembatan.v1i4.1404>
- Kasman, M. (2025). Tuduhan pelanggaran wewenang dalam kasus korupsi Tom Lembong: Perspektif hukum. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 4(3), 173–179. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v4i3.475>
- Kumalaningdyah, N. (2019). Pertentangan antara diskresi kebijakan dengan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. *JH Ius Quia Iustum*, 26(3), 498–517. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art3>
- Jaya, N. S. P., et al. (2016). Pertanggungjawaban pidana pejabat pembuat kebijakan (policy maker) atas diambilnya kebijakan yang menimbulkan kerugian keuangan negara. *Diponegoro Law Review*, 5(3), 1–17. <https://doi.org/10.14710/dlj.2016.12174>

- Munawar, K. A. S. (2015). Pembuktian unsur niat dikaitkan dengan unsur mens rea dalam tindak pidana korupsi. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 3(2), 219–229. <http://dx.doi.org/10.25157/jigj.v3i2.420>
- Mustamu, & Julista. (2011). Diskresi dan tanggung jawab administrasi pemerintahan. *SASI*, 17(2), 1–9. <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i2.349>
- Nugroho, B. (2017). Peranan alat bukti dalam perkara pidana dalam putusan hakim menurut KUHAP. *Yuridika*, 32(1), 17–31. <https://doi.org/10.20473/ydk.v32i1.4780>
- Nurhayati, R. (2017). Pertanggungjawaban publik dan tindak pidana korupsi. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 6(1), 45–60. <https://doi.org/10.25216/JHP.6.1.2017.196>
- Sholehuddin, M. (2022). Kebijakan kriminal dalam penegakan hukum yang terkait dengan mal public administration. *Jurnal Hukum dan Keadilan*, 3(1), 1–12. <https://ejournal.fh.ubhara.ac.id/index.php/judiciary/article/view/19>
- Sijabat, V. P., et al. (2024). Analisis perbedaan unsur penyalahgunaan kewenangan dalam Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Implikasi terhadap penegakan hukum. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(7), 2–15. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i7.797>
- Simanjuntak, E. P. (2018). Pengujian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7(2), 237–262. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>
- Syauket, A., et al. (2022). Korupsi kebijakan publik. *Governance: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 10(2), 80–90. <https://doi.org/10.33558/governance.v10i2.5641>
- Yuspar, & Fahmiron. (2025). Penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi (Kajian kasus tersangka Tom Lembong). *UNES Journal of Swara Justisia*, 8(4), 848–860. <https://doi.org/10.31933/3nq2fy96>

## **WEBSITE**

- Ali, I. A. (2025, October 22). Menyibak tabir motif dan mens rea dalam perbuatan pidana korupsi. *Dandapala*. <https://dandapala.com/article/detail/menyibak-tabir-motif-dan-mens-rea-dalam-perbuatan-pidana-korupsi>

- Benke, B. (2025, August 27). Kebijakan pejabat negara dan batasan kriminalisasi: Melindungi diskresi atau membuka ruang impunitas? *Suara Merdeka Jakarta*. <https://jakarta.suaramerdeka.com/nasional/13415802651/kebijakan-pejabat-negara-dan-batasan-kriminalisasi-melindungi-diskresi-atau-membuka-ruang-impunitas>
- Hakim, J. (2025, September 10). Memahami kembali mens rea, kesalahan, dan tindak pidana. *Hukumonline*. [https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-kembali-mens-rea--kesalahan--dan-tindak-pidana-lt69b87f2d492e6/Lembaga Bantuan Hukum Pengayoman](https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-kembali-mens-rea--kesalahan--dan-tindak-pidana-lt69b87f2d492e6/Lembaga+Bantuan+Hukum+Pengayoman). (n.d.). Konstruksi hukum pertanggungjawaban pidana para pelaku pembunuhan Brigadir J.
- Oktavira, B. A. (2020, September 8). Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan, administrasi atau pidana? *Hukumonline*. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penyalahgunaan-wewenang-oleh-pejabat-pemerintahan--administrasi-atau-pidana-lt5f561d694d51b/>
- Rusydan, W. I. (2026, April 11). Sanksi administratif atau pidana: Batas pertanggungjawaban pejabat publik. *Dandapala*. <https://dandapala.com/article/detail/sanksi-administratif-atau-pidana-batas-pertanggungjawaban-pejabat-publik>
- Sukma, A. M., & Saputra, D. (2025, July 21). Kasus Tom Lembong & dilema penerapan ‘pasal karet’ UU Tipikor. *Bisnis.com*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20250721/16/1902248/kasus-tom-lembong-dilema-penerapan-pasal-karet-uu-tipikor>