

Tanggung Jawab Hukum Pejabat Publik Atas Kerugian Negara Dalam Perspektif Litigasi Kenegaraan dan Doktrin State Liability

Mochamad Novel¹ Nur Anita Hayatina² Muhammad Bima Samudra³ Bobi Ardiansyah⁴
Xiaoming Virgianlo Djunaide⁵ Arya Dapin Abdilah⁶

Universitas Tarumanagara, Indonesia^{1,2,3,4,5,6}

Email: mnovel@fh.untar.ac.id¹ anitauntirta@gmail.com²

muhammad.205240138@stu.untar.ac.id³ bobi.205240033@stu.untar.ac.id⁴

xiaoming.205240039@stu.untar.ac.id⁵ arya.205240046@stu.untar.ac.id⁶

Abstrak

Kerugian negara akibat tindakan pejabat publik memunculkan persoalan kompleks yang melibatkan batas kewenangan administratif, tanggung jawab pribadi, serta tanggung jawab negara sebagai institusi. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi pertanggungjawaban pejabat publik dalam kerangka litigasi kenegaraan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa perkembangan hukum telah menggeser paradigma dari kekebalan negara menuju prinsip state liability yang menempatkan negara sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Litigasi kenegaraan berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap penyalahgunaan wewenang sekaligus instrumen perlindungan keuangan negara. Harmonisasi antara hukum administrasi, perdata, dan pidana menjadi kebutuhan mendesak untuk menciptakan kepastian hukum yang berkeadilan.

Kata Kunci: Litigasi Kenegaraan; Kerugian Negara; Pejabat Publik; State Liability; Penyalahgunaan Wewenang

Abstract

State financial losses caused by public officials raise complex legal issues involving administrative authority, personal liability, and institutional responsibility of the state. This study aims to analyze the legal construction of public officials' liability within the framework of state litigation using a normative juridical approach. The findings reveal a paradigm shift from sovereign immunity to the doctrine of state liability, recognizing the state as a legal subject accountable for damages caused by its officials. State litigation functions as a control mechanism against abuse of power while ensuring the protection of public finances. Harmonization among administrative, civil, and criminal law is essential to achieve fair legal certainty.

Keywords: State Litigation; State Financial Loss; Public Officials; State Liability; Abuse of Authority



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Perkembangan hukum administrasi modern menunjukkan perubahan mendasar terhadap posisi negara dalam sistem hukum. Negara tidak lagi ditempatkan sebagai entitas yang kebal terhadap tuntutan hukum, melainkan sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan pejabatnya. Kajian mengenai tanggung jawab pejabat publik berkembang seiring munculnya konsep *constitutional tort* yang membuka ruang gugatan ganti rugi terhadap tindakan pemerintah yang melanggar hak warga negara. Konsep ini menekankan bahwa tindakan pejabat yang menyimpang dari standar profesional dapat menimbulkan tanggung jawab hukum, baik secara pribadi maupun institusional.¹ Landasan filosofis negara hukum menuntut setiap penggunaan kekuasaan publik dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi menjadi dasar penting dalam menentukan batas pertanggungjawaban

¹ Rosenbloom, D.H. & Rene, H.K., 2016, "Shrinking Constitutional Tort Accountability: Developments in the Law and Implications for Professional Responsibility", *Public Performance and Management Review*, Vol. 40 No. 2, <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1177561>

tersebut. Regulasi nasional telah memberikan kerangka hukum melalui pengaturan administrasi pemerintahan yang melarang penyalahgunaan wewenang, tetapi praktiknya masih menunjukkan ketidaksinkronan antar rezim hukum. Penelitian sebelumnya cenderung berfokus pada pendekatan pidana korupsi, sedangkan analisis yang menempatkan litigasi kenegaraan sebagai mekanisme integratif masih terbatas.² Permasalahan semakin kompleks akibat tumpang tindih kewenangan antara Peradilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam menilai penyalahgunaan wewenang. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi merugikan pejabat publik yang bertindak dalam koridor kewenangan. Ketidakharmonisan ini memperlihatkan adanya kekosongan pengaturan yang jelas mengenai batas penilaian antara aspek administratif dan pidana dalam menentukan pertanggungjawaban pejabat publik.³

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Konsep Tanggung Jawab Pejabat Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi dan *State Liability terhadap* Penyalahgunaan Wewenang sebagai Sumber Kerugian Negara dalam Litigasi Kenegaraan ?
2. Bagaimana Tujuan dan Manfaat Litigasi Kenegaraan dalam Pertanggungjawaban Pejabat Publik Analisis Teoritis Menggunakan *State Liability* sebagai Pisau Analisis ?
3. Tujuan dan manfaat litigasi kenegaraan dalam pertanggung jawaban pejabat politik
4. Analisa petanggung jawaban pada peradilan tata usaha negara

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konsep Tanggung Jawab Pejabat Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi dan *State Liability*

Tanggung jawab pejabat publik merupakan konsekuensi dari penggunaan kewenangan dalam sistem negara hukum. Setiap tindakan pemerintahan tidak hanya dinilai dari aspek legalitas formal, tetapi juga dari tujuan pemberian kewenangan tersebut. Perkembangan teori hukum administrasi menunjukkan bahwa tanggung jawab pejabat tidak dapat dilepaskan dari konsep akuntabilitas publik yang menempatkan kekuasaan sebagai amanah yang harus dipertanggungjawabkan.⁴ Pendekatan pertama menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang terjadi ketika pejabat menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan sehingga menimbulkan kerugian negara. Penyimpangan tersebut dapat berbentuk tindakan melampaui batas kewenangan, mencampuradukkan kewenangan, atau bertindak sewenang-wenang.⁵ Pendekatan ini menempatkan unsur tujuan sebagai indikator utama dalam menilai legalitas tindakan pejabat. Pendekatan kedua menitikberatkan pada perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan melekat pada institusi negara selama tindakan dilakukan dalam lingkup kewenangan yang sah. Sebaliknya, tanggung jawab pribadi muncul apabila tindakan dilakukan di luar batas kewenangan atau mengandung unsur maladministrasi.⁶ Perbedaan ini memiliki implikasi penting dalam menentukan forum

² Asyikin, N. & Setiawan, A., 2020, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)", *Mimbar Hukum*, Vol. 32, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/48017>

³ Mardiyanti, I. & Sulaiman, 2025, "Dualisme Kewenangan Pengujian Penyalahgunaan Wewenang antara PTUN dan Pengadilan Tipikor dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 55 No. 1, <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=jhp>

⁴ Sufriadi, 2014, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Yuridis*, Vol. 1 No. 1, <https://ejournal.upnvi.ac.id/index.php/Yuridis/article/download/165/137>

⁵ Audia, S., 2025, "Makna Penyalahgunaan Kewenangan dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Journal of Anti-Corruption*, Vol. 1 No. 1, <https://doi.org/10.30872/action.v1i1.1665>

⁶ Asyikin, N. & Setiawan, A., 2020, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi", *Mimbar Hukum*, Vol. 32, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/48017>

peradilan yang berwenang. Pendekatan ketiga menekankan bahwa keputusan administrasi yang dibatalkan oleh pengadilan menimbulkan konsekuensi hukum berupa kewajiban pemulihan. Pemulihan tersebut mencakup pencabutan keputusan, rehabilitasi hak, serta pemberian ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.⁷ Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab pejabat tidak hanya bersifat abstrak, tetapi juga memiliki konsekuensi konkret. Pendekatan keempat berasal dari teori *state liability* yang menempatkan negara sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan pejabatnya. Teori ini menegaskan bahwa negara tidak lagi memiliki kekebalan absolut, melainkan tunduk pada prinsip akuntabilitas publik.⁸ Sintesis dari berbagai pendekatan tersebut menunjukkan bahwa tanggung jawab pejabat publik mencakup tiga dimensi utama, yaitu administratif, perdata, dan pidana. Ketiganya membentuk sistem pertanggungjawaban yang saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan dalam praktik litigasi kenegaraan.

Penyalahgunaan Wewenang sebagai Sumber Kerugian Negara dalam Litigasi Kenegaraan

Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu sumber utama timbulnya kerugian negara. Konsep ini berkembang dari hukum administrasi yang kemudian diadopsi dalam hukum pidana korupsi. Perkembangan tersebut menimbulkan persoalan ketika standar penilaian antara kedua rezim hukum tidak seragam. Pendekatan modern membedakan penyalahgunaan wewenang ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama berkaitan dengan tindakan yang melampaui kewenangan. Kategori kedua menyangkut penyimpangan prosedur. Kategori ketiga berkaitan dengan penyimpangan tujuan kewenangan.⁹ Perbedaan ini penting karena menentukan jenis pertanggungjawaban yang dapat dikenakan. Fakta empiris menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara Peradilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam menilai penyalahgunaan wewenang. Perbedaan pendekatan tersebut berpotensi menghasilkan putusan yang kontradiktif terhadap perkara yang sama.¹⁰ Kondisi ini memperlihatkan lemahnya harmonisasi dalam sistem hukum. Selain itu, ketidakjelasan batas antara kebijakan publik dan penyalahgunaan wewenang membuka ruang kriminalisasi terhadap pejabat publik. Kebijakan yang diambil dalam kondisi tertentu dapat dinilai sebagai perbuatan melawan hukum apabila tidak terdapat standar yang jelas.¹¹ Litigasi kenegaraan berfungsi sebagai mekanisme untuk menguji tindakan pejabat secara objektif. Melalui proses peradilan, dapat ditentukan apakah suatu tindakan merupakan diskresi yang sah atau penyalahgunaan wewenang. Fungsi ini menjadikan litigasi sebagai instrumen penting dalam menjaga keseimbangan antara kekuasaan dan akuntabilitas.

Tujuan dan Manfaat Litigasi Kenegaraan dalam Pertanggungjawaban Pejabat Publik

Litigasi kenegaraan memiliki peran strategis dalam sistem hukum modern. Fungsi utamanya tidak hanya menyelesaikan sengketa, tetapi juga memastikan bahwa tindakan pemerintahan berjalan sesuai prinsip negara hukum. Tujuan utama litigasi kenegaraan adalah menciptakan kepastian hukum dalam hubungan antara negara dan warga negara. Kepastian ini diperlukan untuk menjamin bahwa setiap tindakan pejabat dapat diuji secara objektif melalui mekanisme peradilan.¹² Manfaat lainnya terletak pada perlindungan terhadap keuangan

⁷ Hartati, W., dkk., 2024, "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Administrasi Negara", *Jurnal Parlementer*, Vol. 1 No. 1, <https://ejournal.appihi.or.id/index.php/Parlementer/article/download/368/587/2228>

⁸ Fitriani, A. & Hardiansyah, R., 2025, "Tanggung Jawab Hukum Negara", *Bureaucracy Journal*, Vol. 5 No. 1, <https://doi.org/10.53363/bureau.v5i1.576>

⁹ Efendi, A., 2020, "Interpretasi Modern Penyalahgunaan Wewenang", *Jurnal Yudisial*, Vol. 12 No. 3, <https://doi.org/10.29123/jy.v12i3.380>

¹⁰ Mardiyanti, I. & Sulaiman, 2025, "Dualisme Kewenangan PTUN dan Tipikor", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 55 No. 1

¹¹ Sijabat, V.P., dkk., 2024, "Analisis Perbedaan Unsur Penyalahgunaan Kewenangan", *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 5 No. 7

¹² Simanjuntak, E.P., 2018, "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 7 No. 2

negara. Kerugian yang timbul akibat tindakan pejabat dapat dipulihkan melalui mekanisme litigasi. Proses ini memastikan bahwa negara tidak dirugikan secara permanen akibat penyalahgunaan wewenang.¹³ Litigasi juga berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap kekuasaan. Melalui proses peradilan yang independen, tindakan pejabat dapat dievaluasi secara objektif. Hal ini memperkuat prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan.¹⁴ Selain itu, litigasi kenegaraan memberikan perlindungan terhadap pejabat publik yang bertindak dalam batas kewenangan. Kejelasan mekanisme hukum mencegah kriminalisasi terhadap kebijakan yang sah. Dengan demikian, pejabat tetap dapat menjalankan fungsi pemerintahan tanpa rasa takut yang berlebihan.

Analisis Putusan Pengadilan (PTUN dan Mahkamah Agung)

Putusan pengadilan menjadi sumber penting dalam memahami penerapan konsep tanggung jawab pejabat publik. Analisis terhadap *ratio decidendi* menunjukkan bagaimana hakim menafsirkan batas kewenangan dan tanggung jawab. Putusan PTUN Jakarta Nomor 25/G/2015/PTUN-JKT menegaskan bahwa suatu keputusan administrasi dapat dibatalkan apabila terbukti mengandung cacat wewenang atau penyalahgunaan diskresi. Hakim menilai bahwa kesesuaian antara kewenangan dan tujuan menjadi indikator utama dalam menentukan legalitas tindakan.¹⁵ Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 memperkuat prinsip bahwa tidak setiap kerugian negara dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Mahkamah menekankan pentingnya pembuktian unsur kesalahan dan hubungan kausal antara tindakan pejabat dan kerugian yang timbul.¹⁶ Analisis terhadap kedua putusan tersebut menunjukkan adanya pola yang konsisten. Penilaian terhadap tindakan pejabat harus dilakukan secara bertahap, dimulai dari pengujian administratif sebelum masuk ke ranah pidana. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip *state liability* yang menekankan keseimbangan antara tanggung jawab negara dan perlindungan pejabat.

Analisis Teoritis Menggunakan *State Liability* sebagai Pisau Analisis

Teori *state liability* digunakan untuk menjelaskan hubungan antara negara dan pejabat publik dalam konteks pertanggungjawaban hukum. Teori ini menolak konsep kekebalan absolut negara dan menempatkan negara sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Penerapan teori ini dalam sistem hukum Indonesia menunjukkan adanya pengakuan terhadap tanggung jawab negara, namun implementasinya belum optimal. Dualisme kewenangan antar lembaga peradilan menjadi hambatan utama dalam penerapan prinsip ini.¹⁷ Analisis menunjukkan bahwa keberhasilan penerapan *state liability* bergantung pada kejelasan batas antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanpa kejelasan tersebut, sistem hukum berpotensi menciptakan ketidakpastian dan menghambat pengambilan kebijakan publik. Keseimbangan antara perlindungan keuangan negara dan perlindungan pejabat publik menjadi kunci dalam penerapan teori ini. Sistem yang seimbang akan mendorong akuntabilitas tanpa menghambat inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

KESIMPULAN

Konsep tanggung jawab pejabat publik mengalami perkembangan menuju sistem yang lebih akuntabel melalui penerapan doktrin *state liability*. Perbedaan antara tanggung jawab

¹³ Fitriani, A. & Hardiansyah, R., 2025, op.cit.

¹⁴ Fahmiron, 2016, "Independensi dan Akuntabilitas Hakim", *Jurnal Litigasi*, Vol. 17 No. 2

¹⁵ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 25/G/2015/PTUN-JKT

¹⁶ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 21 P/HUM/2017

¹⁷ Suniaprily, F.G.A., dkk., 2024, "Analisa Hukum Administrasi Penyalahgunaan Wewenang", *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 3 No. 2

jabatan dan pribadi menjadi dasar utama dalam menentukan bentuk pertanggungjawaban hukum. Sistem ini memperlihatkan bahwa negara tidak lagi kebal hukum, melainkan bertanggung jawab atas tindakan aparaturnya yang berada dalam lingkup kewenangan. Litigasi kenegaraan berperan penting dalam memastikan akuntabilitas tersebut berjalan efektif. Permasalahan dualisme kewenangan antar lembaga peradilan menunjukkan perlunya harmonisasi regulasi. Pengaturan yang jelas akan memberikan manfaat berupa kepastian hukum, perlindungan keuangan negara, serta peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aritonang, D.M. (2013). "Peranan dan Problematika Mahkamah Konstitusi dalam Menjalankan Fungsi dan Kewenangannya". *Jurnal Ilmu Administrasi*, X(3).
- Asyikin, N. & Setiawan, A. (2020). "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)". *Mimbar Hukum*, 32. <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/48017>
- Audia, S. (2025). "Makna Penyalahgunaan Kewenangan dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi". *Journal of Anti-Corruption*, 1(1), 36–51. <https://doi.org/10.30872/action.v1i1.1665>
- Efendi, A. (2020). "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi". *Jurnal Yudisial*, 12(3), 327. <https://doi.org/10.29123/jy.v12i3.380>
- Fahmiron. (2016). "Independensi dan Akuntabilitas Hakim dalam Penegakan Hukum sebagai Wujud Independensi Kekuasaan Kehakiman". *Jurnal Litigasi*, 17(2). <https://doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.158>
- Fitriani, A. & Hardiansyah, R. (2025). "Tanggung Jawab Hukum Negara Terhadap Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindakan Pejabat Publik". *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, 5(1). <https://doi.org/10.53363/bureau.v5i1.576>
- Hartati, W., Wijaya, S.A., & Bahri, S.Y. (2024). "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Administrasi Negara Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang Dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Parleментар*, 1(1). <https://ejournal.appihi.or.id/index.php/Parleментар/article/download/368/587/2228>
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 21 P/HUM/2017.
- Mardiyanti, I. & Sulaiman. (2025). "Dualisme Kewenangan Pengujian Penyalahgunaan Wewenang antara PTUN dan Pengadilan Tipikor dalam Sistem Hukum Indonesia". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 55(1). <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=jhp>
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Putusan Nomor 25/G/2015/PTUN-JKT.
- Rosenbloom, D.H. & Rene, H.K. (2016). "Shrinking Constitutional Tort Accountability: Developments in the Law and Implications for Professional Responsibility". *Public Performance and Management Review*, 40(2). <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1177561>
- Sijabat, V.P., dkk. (2024). "Analisis Perbedaan Unsur Penyalahgunaan Kewenangan dalam Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(7). <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/download/797/407/2866>
- Simanjuntak, E.P. (2018). "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7(2), 237–262.
- Sufriadi. (2014). "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia". *Jurnal Yuridis*, 1(1), 57–72. <https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/download/165/137>

- Suniapriy, F.G.A., Zaelani, M.A., & Vardani, E.N. (2024). "Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang Dilakukan Pejabat Ditinjau dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Fakta Hukum*, 3(2).
<https://ojsstihpertiba.ac.id/index.php/jfh/article/view/120>
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
- Yuspar & Fahmiron. (2025). "Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Kasus Tersangka Tom Lembong)". *Unes Journal of Swara Justisia*, 8(4), 846–852.
<https://doi.org/10.31933/3nq2fy96>