BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

2026, No. 14 Putusan-MK. Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

PUTUSAN

NOMOR 66/PUU-XXIV/2026

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. **Nama : Dr. Ni Gusti Agung Ayu Mas Tri Wulandari, S.H., M.H.**
   Pekerjaan : Dosen
   Alamat : Jl. Gunung Andakasa, Mawar 2, Denpasar, Bali
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon I**
2. **Nama : I Putu Edi Rusmana, S.H, M.H**
   Pekerjaan : Dosen
   Alamat : Penatih, Denpasar Utara, Bali.
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon II**
3. **Nama : Putu Wahyu Widiartana, S.H, M.H**
   Pekerjaan : Dosen
   Alamat : Banjar Kikian, Tabanan, Bali.
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon III**
4. **Nama : Putra Lorenzo**
   Pekerjaan : Mahasiswa
   Alamat : Jl. Cendrawasih 108, Kuta Utara, Badung, Bali.
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon IV**
5. **Nama : Kadek Jessica Aswanda Putri**
   Pekerjaan : Mahasiswa
   Alamat : Jalan Akasia XVI No. 234, Denpasar, Bali
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon V**
6. **Nama : Ayu Bang Bahari Ken Widyawati**
   Pekerjaan : Mahasiswa
   Alamat : Banjar Payogan, Ubud, Gianyar, Bali.
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon VI**

7. **Nama : I Gusti Ayu Agung Anindya Prameswari Dewi**
   Pekerjaan : Mahasiswa
   Alamat : Jl. Ngurah Rai, No. 48 Kediri, Tabanan.
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon VII**
8. **Nama : I Nyoman Widhi Adnyana, S.Kom., M.Pd.**
   Pekerjaan : Kepala Desa
   Alamat : Banjar Dinas Kukuh Kangin, Kukuh, Kerambitan, Tabanan, Bali.
   Selanjutnya disebut sebagai ----------**Pemohon VIII**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 30 Desember 2025, memberi kuasa kepada Dr. Febriansyah Ramadhan, S.H., M.H., Dr. Dewa Krisna Prasada, S.H, M.H., I Gede Sadia Dwi Ratmaja, S.H., M.H., Muhammad Qabul Nusantara, S.H., M.H., I Gede Druvananda Abhiseka, S.H., M.H., I Gusti Agung Kiddy Krsna Zulkarnain, S.H., M.H., Muhamad Syahnakri, S.H., M.H., I Made Fajar Pradnyana, S.H., M.H., dan Kadek Indra Dewan Tara, S.H., M.H**.,** kesemuanya adalah advokat dan penasehat hukum yang beralamat kantor di Kantor Sekretariat Fakultas Hukum, Gedung C, Lantai 2, Universitas Pendidikan Nasional, Jalan Bedugul Nomor 39, Sidakarya, Denpasar Selatan, Denpasar, Bali, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa.
Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII disebut sebagai ---------- ---------- **para Pemohon**;

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 30 Desember 2025, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 11 Februari 2026 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 64/PUU/PAN.MK/AP3/02/2026 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 66/PUU-XXIV/2026 pada tanggal 12 Februari 2026, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada tanggal 2 Maret 2026, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut.

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI1945 yang menyatakan bahwa:

   "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."

2. Kewenangan MK tersebut juga tertuang dalam norma Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 200 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) yang menyatakan bahwa: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

   a. menguji undang undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Bahwa kewenangan MK juga diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554) selanjutnya disebut UU MK, yang menyatakan bahwa:

   Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji hal dugaan pertentangan norma undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dalam Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang selengkapnya menyatakan bahwa:

> "Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi."

5. Bahwa Objek Permohonan Pengujian Undang-Undang (PUU) oleh Mahkamah Konstitusi adalah mencakup undang-undang dan Perpu sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2025 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, yang menyatakan bahwa:

   > "Objek Permohonan PUU adalah undang-undang dan Perppu".

6. Bahwa para Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil atas kata "keuangan" dalam Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang beberapa materinya dirubah melalui Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Bukti P-2). Lengkapnya bunyi objek pengujian ialah sebagai berikut:

   Pasal 16 ayat (6) UU Administrasi Pemerintahan (objek pengujian)

   > "Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

   Adapun Pasal lengkap dari Pasal 16 UU Administrasi Pemerintahan:

   (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mencegah terjadinya Sengketa Kewenangan dalam penggunaan Kewenangan.
   (2) Dalam hal terjadi Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian Sengketa Kewenangan berada pada antara atasan Pejabat Pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-

undangan.

(3) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup.

(4) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden.

(5) Penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

(6) Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan (objek pengujian)

Ayat (2) huruf c:

"… terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara"

Ayat (4)

Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

Adapun Pasal lengkap dari Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan:

(1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

(2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. tidak terdapat kesalahan; b. terdapat kesalahan administratif; atau c. terdapat

kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

(3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

(5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

(6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

7. Bahwa objek pengujian dalam permohonan ini adalah kata dalam UU Administrasi Pemerintahan yang masih masuk dalam ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 9 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Pasal 2 ayat (1) PMK 7/2025, maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili permohonan ini.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

8. Kedudukan hukum (*legal standing*) merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK juncto Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2025 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara

Pengujian Undang-Undang (PMK 7/2025), yang menyatakan:

Pasal 51 ayat (1) UU MK

"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

a. perorangan WNI;
b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
c. badan hukum publik dan privat; atau;
d. lembaga negara".

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK:

"Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD NRI 1945."

Pasal 4 ayat (1) PMK 7/2025

(1) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perpu, yaitu:
   a. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;
   b. kesatuan hukum masyarakat adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
   c. badan hukum publik atau badan hukum privat; atau
   d. lembaga negara.

9. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK juncto Pasal 4 ayat (1) PMK 7/2025 tersebut, Pemohon harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian undang-undang, yaitu dengan terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai pemohon, dan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang.
10. Bahwa setelah memenuhi kualifikasi dalam kedudukan hukum sebagai

Pemohon, perlu pula diuraikan syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK untuk dapat mengajukan permohonan sebagaimana ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, yaitu:

a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945;
b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidak-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
d. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

11. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan oleh Kartu Tanda Penduduk (KTP) (Bukti P- 3-5), yang berprofesi sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional (Undiknas) (Bukti P-6), yang secara konstitusional memiliki hak dan kewajiban untuk berperan aktif dalam pengembangan, pengajaran, serta pembaharuan hukum nasional. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II merupakan dosen dengan konsentrasi keilmuan Hukum Pidana (Bukti P-6), yang dalam praktik akademiknya tidak hanya mengajarkan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana, tetapi juga Hukum Keuangan Negara, suatu bidang kajian yang secara inheren berada pada persimpangan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara, khususnya dalam konteks pengelolaan keuangan negara dan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan. Dalam pengajaran tersebut, konsep “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara” merupakan materi fundamental yang harus dijelaskan secara presisi, sistematis, dan konsisten kepada mahasiswa.
12. Bahwa Pemohon III adalah dosen FH Undiknas yang mengampu Hukum Administrasi Negara (Bukti P-6), termasuk di dalamnya pembahasan

mengenai Administrasi Pemerintahan, mekanisme pengawasan intern pemerintah, serta batas-batas kewenangan pejabat pemerintahan. Dalam proses pengajaran dan pengembangan keilmuan tersebut, Pemohon III secara nyata menemukan persoalan serius pada Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan, khususnya adanya ketidaksinkronan dan kontradiksi terminologis (*contradictio in terminis*) antara frasa "kerugian keuangan negara" dan "kerugian negara".

13. Ketidakkonsistenan ini bukan sekadar persoalan redaksional, melainkan menimbulkan kebingungan konseptual yang menghambat Pemohon III dalam menjalankan tugas akademiknya, serta menyulitkan mahasiswa dalam memahami batas domain hukum administrasi dan hukum pidana sehingga tidak bisa memberikan ilmu yang bermanfaat kepada mahasiswa. Persoalan ini menurut Pemohon III juga tidak bisa terselesaikan dengan menerapkan asas preferensi hukum ketika terjadi problem/konflik norma satu dengan lainnya.
14. Bahwa sebagai bagian dari Perguruan Tinggi, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III terikat pada fungsi dan tujuan Pendidikan Tinggi sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (Bukti P-7), di bawah Universitas Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa Pendidikan Tinggi berfungsi:
    a. mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa;
    b. mengembangkan Sivitas Akademika yang inovatif, responsif, kreatif, terampil, berdaya saing, dan kooperatif melalui pelaksanaan Tridharma; dan
    c. mengembangkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai Humaniora.
16. Bahwa dalam konteks inilah, ketika para Pemohon menemukan norma hukum yang tidak konsisten, menimbulkan ketidakpastian hukum, serta berpotensi menggeser domain hukum administrasi ke ranah hukum pidana secara tidak tepat, para Pemohon memiliki kepentingan konstitusional langsung untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Keikutsertaan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon

III dalam permohonan *a quo* merupakan wujud nyata pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi, khususnya dalam aspek pengabdian kepada masyarakat dan pengembangan ilmu hukum, agar norma yang diuji menjadi lebih konsisten, rasional, dan memberikan kepastian hukum, baik bagi penyelenggara pemerintahan, dunia akademik, maupun mahasiswa sebagai generasi penerus bangsa.

17. Bahwa Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII adalah Warga Negara Indonesia, yang dibuktikan dengan KTP (Bukti P- 8-11), yang berstatus sebagai mahasiswa aktif Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional (Undiknas) (Bukti P- 12-15). Berdasarkan Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, mahasiswa adalah peserta didik pada jenjang Pendidikan Tinggi. Dengan demikian, para Pemohon merupakan subjek hukum yang secara sah dan langsung berada dalam sistem pendidikan tinggi serta terikat pada hak dan kewajiban akademik yang dilindungi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.
18. Bahwa sebagai mahasiswa dan anggota Sivitas Akademika, kedudukan para Pemohon ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, yang memposisikan mahasiswa sebagai insan dewasa yang memiliki kesadaran sendiri dalam mengembangkan potensi diri di perguruan tinggi untuk menjadi intelektual, ilmuwan, praktisi, dan/atau profesional. Oleh karena itu, para Pemohon tidak dapat dipandang sebagai subjek pasif, melainkan sebagai individu yang memiliki kesadaran kritis dan tanggung jawab intelektual terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan praktik hukum nasional.
19. Bahwa Pemohon IV dan Pemohon V, memiliki minat akademik yang kuat terhadap studi Hukum Pidana, khususnya yang berkaitan dengan isu penegakan hukum, tindak pidana korupsi, dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam proses pendidikan akademiknya, Pemohon IV dan Pemohon V telah menempuh mata kuliah antara lain Pendidikan Anti Korupsi, Hukum Pidana, dan Hukum Acara Pidana, serta secara aktif mengembangkan potensinya melalui kegiatan akademik seperti pelatihan, seminar, dan diskusi ilmiah. Minat akademik tersebut juga mencakup kajian Hukum Keuangan Negara, sehingga para Pemohon mempelajari secara

teoritis dan normatif perbedaan antara konsep “kerugian keuangan negara” yang lazim digunakan dalam hukum pidana dan konsep “kerugian negara” yang berada dalam ranah hukum administrasi negara. Bahwa sejalan dengan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, para Pemohon secara aktif mengembangkan potensinya melalui pembelajaran, pencarian kebenaran ilmiah, serta penguasaan dan pengembangan ilmu pengetahuan hukum. Dalam kerangka tersebut, Pemohon IV dan Pemohon V menemukan dan menyadari adanya permasalahan normatif dalam objek pengujian, khususnya ketidakkonsistenan terminologi dan kontradiksi konsep antara frasa “kerugian keuangan negara” dan “kerugian negara” sebagaimana tercermin dalam Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ketentuan ayat-ayat selanjutnya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menimbulkan ‘kebingungan akademik’ serta berpotensi mengaburkan batas domain antara hukum administrasi dan hukum pidana.

20. Bahwa selain kegiatan akademik, Pemohon IV juga aktif sebagai anggota Badan Eksekutif Mahasiswa-Pemerintahan Mahasiswa (BEM-PM) Universitas Pendidikan Nasional (Bukti P-16), serta terlibat dalam berbagai kajian dan respons kritis terhadap isu-isu hukum dan penyelenggaraan negara. Sementara itu, Pemohon V saat ini menjabat sebagai Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum (BEM FH) (Bukti P-17), dan secara aktif mengikuti serta mengadvokasi isu-isu hukum aktual baik pada tingkat nasional maupun lokal. Aktivitas tersebut merupakan wujud konkret dari kebebasan akademik sebagaimana dijamin dalam Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, yang memberikan ruang bagi mahasiswa untuk menggunakan penalaran ilmiah secara bertanggung jawab.
21. Bahwa Pemohon VI dan Pemohon VII adalah mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional yang memiliki minat akademik terhadap studi Hukum Administrasi Negara dan tata kelola pemerintahan, serta secara aktif mengikuti pembelajaran dan kegiatan akademik yang membahas administrasi pemerintahan, mekanisme pengawasan intern pemerintah, dan pertanggungjawaban administrasi pejabat pemerintahan. Minat akademik tersebut menjadikan para Pemohon secara langsung berkepentingan dengan

keberlakuan norma yang diuji, karena menyangkut pemahaman konseptual yang menjadi dasar pembentukan kompetensi akademik dan profesional di masa depan.

22. Bahwa Pemohon VIII adalah Warga Negara Indonesia (Bukti P-18), yang saat ini menjabat sebagai Kepala Desa (*Perbekel*), Desa Kukuh, Kecamatan Kerambitan, Kabupaten Tabanan, Provinsi Bali, yang saat ini sedang menjabat sebagai Kepala Desa, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemohon VIII menjadi Kepala Desa Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Tabanan Nomor 180/686/03/HK/2024 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Perbekel di Kabupaten Tabanan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, tertanggal 14 Juni 2024 (Bukti P-19). Dengan kedudukannya tersebut, Pemohon VIII merupakan pejabat publik di tingkat pemerintahan desa yang secara langsung menjalankan fungsi pemerintahan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan. Bahwa berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan: “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.” Pemohon VIII sebagai Kepala Desa secara hukum termasuk dalam pengertian Pejabat Pemerintahan, karena menjalankan fungsi pemerintahan di lingkungan pemerintahan desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan: “Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pelindungan.”
23. Bahwa sebagai konsekuensi yuridis dari kedudukan tersebut, seluruh tata laksana pemerintahan yang dilakukan oleh Pemohon VIII—termasuk penggunaan kewenangan, penerbitan keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan, penggunaan diskresi, pengelolaan keuangan desa, serta pertanggungjawaban administrasi lainnya—wajib tunduk dan patuh pada seluruh kaidah hukum administrasi negara sebagaimana diatur

dalam UU Administrasi Pemerintahan, termasuk ketentuan mengenai pengawasan, penilaian kesalahan administratif, dan mekanisme pengembalian kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan yang menjadi objek pengujian dalam permohonan *a quo*.

24. Lebih lanjut, Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan kewenangan yang sangat luas dan strategis kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berwenang antara lain untuk memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa; memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa; menetapkan Peraturan Desa; menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; membina kehidupan masyarakat Desa; membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa; mengembangkan perekonomian Desa; mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif; serta mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan.
25. Bahwa untuk menjalankan kewenangan dan tanggung jawab yang besar tersebut, Pemerintah Desa—yang dipimpin oleh Kepala Desa—mengelola dan menggunakan berbagai sumber pendanaan negara. Berdasarkan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pendapatan desa bersumber antara lain dari pendapatan asli desa, alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota, hibah dan sumbangan pihak ketiga, serta Dana Desa. Selanjutnya, Pasal 1 angka (9) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 Tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah, Dana Desa adalah bagian dari TKD yang diperuntukkan bagi desa dengan tujuan untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.
26. Bahwa dengan struktur kewenangan dan pengelolaan keuangan tersebut, Pemohon VIII memiliki hubungan hukum yang langsung, nyata, dan erat dengan keberlakuan Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menjadi objek pengujian, dengan alasan-alasan sebagai berikut:
    a. Pemohon VIII merupakan pejabat pemerintahan yang secara langsung mengelola dan bertanggung jawab atas penggunaan

anggaran negara dan keuangan desa, sehingga apabila dalam pelaksanaan tugasnya terjadi kesalahan administratif, maka mekanisme penilaian kesalahan dan pengembalian kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan akan diterapkan secara langsung kepada Pemohon VIII.

b. Ketidaksinkronan dan ketidakpastian terminologi antara frasa "kerugian keuangan negara" dan "kerugian negara" dalam Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berpotensi menempatkan Pemohon VIII pada risiko penarikan kesalahan administratif ke ranah hukum pidana, meskipun tindakan yang dilakukan berada dalam domain administrasi pemerintahan dan dilaksanakan tanpa niat jahat (*mens rea*).

c. Norma yang tidak konsisten tersebut menciptakan ketidakpastian hukum bagi Pemohon VIII dalam menjalankan kewenangan pemerintahan desa secara akuntabel dan bertanggung jawab, karena setiap keputusan dan tindakan administrasi berpotensi dinilai secara berbeda oleh aparat pengawasan maupun penegak hukum, sehingga mengganggu prinsip kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan yang dijamin oleh UUD NRI 1945.

Dengan demikian, Pemohon VIII memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang sah dan kuat sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan *a quo*, karena hak konstitusional Pemohon VIII sebagai pejabat pemerintahan dan warga negara Indonesia dirugikan secara spesifik, aktual, dan potensial oleh keberlakuan norma yang diuji, serta terdapat hubungan sebab akibat yang jelas antara norma tersebut dan kerugian yang dialami Pemohon VIII.

Kerugian Para Pemohon

27. Bahwa ketidaksinkronan dan ketidakkonsistenan konseptual dalam Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menggunakan frasa "kerugian keuangan negara", sementara ayat (5) dan ayat (6) dalam pasal yang sama menggunakan frasa "kerugian negara", telah menimbulkan ketidakjelasan norma dan ketidakpastian hukum.
28. Para pemohon kaitannya dengan objek pengujian ini menyadari, mengikuti

dinamika, tentang kaburnya batas antara domain hukum pidana dan hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan negara, sehingga ada banyak pejabat yang sebenarnya melakukan kesalahan prosedur–tanpa niat jahat–langsung ditetapkan sebagai pelaku kejahatan tindak pidana korupsi. Beberapa tahun sebelumnya ini menjadi isu krusial, sebagaimana pemberitaan Kompas "Menko Polhukam: Kesalahan Administrasi Tidak Bisa Ditindak Pidana Korupsi" (https://www.kompas.id/artikel/menko-polhukam-kesalahan-administrasi-tidak-bisa-ditindak-pidana-korupsi) (Bukti P-20). Jauh sebelumnya, Mahkamah melalui putusan MK 25/PUU-XIV/2016 juga telah memberi kontribusi untuk memberi batasan antara hukum administrasi negara dan hukum pidana dalam urusan tindak pidana korupsi, dengan menghapus kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (Bukti P-21). Akan tetapi, dalam praktik masih sulit untuk diterapkan, dan kehadiran objek pengujian ini semakin memperparah kekaburan batas antara hukum pidana dan hukum administrasi negara.

29. Hak konstitusional Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III yang dirugikan ialah sebagai berikut:
    a. Pembukaan UUD NRI 1945 "mencerdaskan kehidupan bangsa".
    b. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
    c. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya."
    d. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum."
    e. Pasal 31 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia."

30. Hak konstitusional Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII yang dirugikan ialah sebagai berikut:
    a. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”
    b. Pasal 28C (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”
    c. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”
    d. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”
    e. Pasal 31 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”.
31. Hak konstitusional Pemohon VIII yang dirugikan adalah sebagai berikut:
    a. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.”
    b. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
    c. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

32. Adapun kerugian yang dialami dan hubungan sebab akibat dengan hak Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III ialah sebagai berikut:
    a. Pemohon I–III mengalami kerugian nyata dalam menjalankan tugasnya sebagai dosen hukum karena adanya kontradiksi konseptual antara istilah “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara” dalam Pasal 16 dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan. Dalam satu rezim yang seharusnya administratif—berorientasi pada pengawasan intern dan pemulihan—digunakan istilah “kerugian keuangan negara” yang secara doktrinal merupakan terminologi khas dalam hukum pidana korupsi dan terkait dengan unsur delik dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK 25/PUU-XIV/2016.
    b. Kontradiksi ini menjadi problem konkret di ruang kelas. Pemohon menggunakan studi kasus putusan pengadilan dan praktik kebijakan untuk menjelaskan perbedaan kesalahan administratif dan tindak pidana, namun dalam praktik ditemukan bahwa mekanisme administratif dapat berujung pidana. Nota Kesepahaman Kemendagri–Kejaksaan–Polri Nomor: 100.4.7/437/SJ; 1 Tahun 2023; NK/1/I/2023 merangkai audit APIP, kewajiban pengembalian dalam 60 hari, dan kemungkinan proses pidana apabila tidak terpenuhi. Pola yang sama tercermin dalam Putusan Tipikor PN Palu Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal dan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal, yang menunjukkan bagaimana temuan administratif dan kewajiban pengembalian dapat bertransformasi menjadi konstruksi tindak pidana. Akibatnya, Pemohon I–III menghadapi kesulitan konkret untuk menjelaskan secara konsisten batas antara administrasi dan pidana. Kerugian ini bersifat aktual karena terjadi dalam kegiatan mengajar sehari-hari; bersifat spesifik karena dialami langsung dalam kapasitas profesional sebagai dosen hukum; dan bersifat potensial karena akan terus berulang selama norma a quo tetap kontradiktif dan tidak sinkron dengan praktik.
    c. Terdapat hubungan sebab-akibat yang jelas, penggunaan istilah “kerugian keuangan negara” dalam norma administratif menimbulkan

ambiguitas, ambiguitas tersebut diperkuat dalam praktik kebijakan dan putusan pengadilan, dan akhirnya menciptakan ketidakpastian konseptual yang mengganggu proses pendidikan hukum. Dampaknya bersifat konstitusional: hak atas kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat (1) UUD NRI1945) terganggu; mandat mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan UUD NRI 1945) tidak dapat dijalankan optimal; pengembangan ilmu pengetahuan (Pasal 31 ayat (5) UUD NRI 1945) terhambat; partisipasi kolektif dalam pembangunan hukum (Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945) terbatas; serta potensi disparitas perlakuan yang bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 tetap terbuka. Dengan demikian, norma a quo secara langsung menjadi sebab terlanggarnya hak konstitusional Pemohon I–III.

33. Adapun kerugian yang dialami dan hubungan sebab akibat dengan hak Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI dan Pemohon VII ialah sebagai berikut:
    a. Bahwa Pemohon IV–VII sebagai mahasiswa FH Undiknas secara langsung dirugikan oleh ketidaksinkronan Pasal 16 dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan yang menggunakan frasa “kerugian keuangan negara” dan “kerugian negara” secara tidak konsisten. Dalam proses pembelajaran, para Pemohon mempelajari bahwa “kerugian keuangan negara” merupakan terminologi yang hidup dalam rezim pidana dan mensyaratkan unsur melawan hukum, penyalahgunaan kewenangan, serta pembuktian kerugian nyata, sebagaimana dalam UU Tipikor dan ditegaskan dalam Putusan MK 25/PUU-XIV/2016. Namun pada saat yang sama, norma a quo menempatkan istilah tersebut dalam mekanisme administratif.
    b. Kontradiksi ini menjadi nyata ketika dalam praktik (yang menjadi studi kasus bahan ajar) melalui Nota Kesepahaman Kemendagri–Kejaksaan–Polri Nomor: 100.4.7/437/SJ; 1 Tahun 2023; NK/1/I/2023, mekanisme pengawasan administratif, audit APIP, dan kewajiban pengembalian dalam 60 hari dirangkai dengan kemungkinan tindak lanjut pidana apabila pengembalian tidak terpenuhi, serta terkonfirmasi dalam Putusan Tipikor PN Palu Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal dan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal. Akibatnya, Pemohon IV–VII mengalami kebingungan

konseptual yang aktual dalam memahami batas tegas antara kesalahan administratif dan tindak pidana korupsi. Kerugian ini bersifat spesifik karena dialami langsung dalam kapasitas mereka sebagai mahasiswa hukum yang sedang membentuk dasar keilmuan; bersifat aktual karena mempengaruhi pemahaman materi kuliah, diskusi akademik, dan penyusunan tugas; serta bersifat potensial karena jika norma tetap multitafsir, maka nalar hukum yang terbentuk berisiko keliru dan akan mempengaruhi praktik hukum mereka di masa depan. Keadaan ini pada akhirnya merugikan hak mereka atas kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945.

c. Bahwa sebagai mahasiswa hukum, Pemohon IV–VII berhak memperoleh pendidikan dan manfaat ilmu pengetahuan yang jelas, konsisten, dan rasional. Namun ketidakpastian norma a quo yang kontradiktif dengan praktik kebijakan dan putusan pengadilan menyebabkan para Pemohon tidak memperoleh pemahaman hukum yang utuh dan pasti, karena secara teoritis kesalahan administratif diajarkan diselesaikan melalui mekanisme pemulihan, sementara dalam praktik dapat bergeser menjadi konstruksi pidana ketika pengembalian tidak terpenuhi. Kondisi ini menimbulkan kerugian aktual dalam proses internalisasi konsep hukum, bersifat spesifik karena terjadi pada fase pembentukan kompetensi akademik dan profesional, serta bersifat potensial karena berisiko membentuk nalar hukum yang mentolerir pencampuran rezim administrasi dan pidana. Akibatnya, Pemohon IV–VII terhambat dalam mengembangkan diri dan membangun argumentasi hukum yang konsisten dalam forum akademik maupun partisipasi kolektif, sehingga hak mereka sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 turut dirugikan oleh keberlakuan norma a quo.

d. Bahwa terdapat hubungan sebab-akibat (causa verband) yang nyata antara keberlakuan Pasal 16 dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan—yang menggunakan frasa “kerugian keuangan negara” dalam rezim administratif secara tidak konsisten dengan frasa “kerugian negara”—dengan terlanggarnya hak konstitusional Pemohon IV–VII sebagai mahasiswa hukum. Ketidaksinkronan terminologi tersebut

menimbulkan ketidakjelasan batas antara domain administrasi dan pidana, yang dalam praktik diperkuat oleh Nota Kesepahaman Kemendagri–Kejaksaan–Polri Nomor: 100.4.7/437/SJ; 1 Tahun 2023; NK/1/I/2023 serta putusan Tipikor (antara lain PN Palu Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal dan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal), sehingga kesalahan administratif yang semestinya diselesaikan melalui mekanisme pemulihan dapat bergeser menjadi proses pidana. Keadaan ini secara langsung menimbulkan ketidakpastian hukum dalam materi yang dipelajari Pemohon IV–VII, sehingga mengganggu hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI1945, serta berpotensi melahirkan perlakuan hukum yang tidak seragam terhadap subjek dalam keadaan yang sama, yang bertentangan dengan prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945.

e. Akibat dari ketidakpastian dan kontradiksi norma tersebut, Pemohon IV–VII tidak memperoleh pendidikan hukum yang utuh dan konsisten, karena konsep yang diajarkan secara teoritis tidak selaras dengan norma a quo dan praktik penerapannya. Hal ini menimbulkan kerugian aktual dalam proses pembelajaran dan pembentukan nalar hukum, serta kerugian potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan akan berlanjut selama norma tetap multitafsir. Dengan demikian, hak Pemohon untuk mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi terlanggar, dan pada saat yang sama menghambat hak Pemohon untuk mengembangkan diri dan berpartisipasi secara kolektif dalam pembangunan sistem hukum nasional sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945.

34. Adapun kerugian yang dialami dan hubungan sebab akibat dengan hak Pemohon VIII ialah sebagai berikut:

a. Bahwa Pemohon VIII adalah Kepala Desa yang menjalankan kewenangan pengelolaan Dana Desa, pengambilan keputusan administratif, serta pelaksanaan program pembangunan yang setiap saat berada dalam ruang pengawasan dan audit. Dalam praktik penegakan hukum, sebagaimana tercermin dalam Putusan Tipikor PN Palu Nomor

60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal dan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal, terdapat pola di mana perkara bermula dari kesalahan administratif dalam pengelolaan keuangan desa, kemudian dilakukan audit oleh aparat pengawasan, timbul temuan adanya kerugian, diberikan kesempatan pengembalian, dan ketika pengembalian tidak terpenuhi dalam jangka waktu tertentu, perkara berlanjut ke proses pidana. Pola tersebut juga dilembagakan dalam Nota Kesepahaman Kemendagri–Kejaksaan–Polri Nomor: 100.4.7/437/SJ; 1 Tahun 2023; NK/1/I/2023, yang merangkai mekanisme pengawasan administratif dengan kemungkinan tindak lanjut pidana apabila pengembalian tidak diselesaikan dalam 60 hari.

b. Pemohon VIII bukan pihak dalam perkara-perkara tersebut. Namun, sebagai Kepala Desa dengan kewenangan dan tanggung jawab yang sejenis, Pemohon VIII menyadari secara rasional bahwa ia berpotensi mengalami situasi yang sama, yakni melakukan kesalahan administratif tanpa niat jahat (*mens rea*), kemudian timbul temuan audit, diminta melakukan pengembalian, dan apabila tidak mampu mengembalikan dalam batas waktu tertentu, berisiko ditarik ke ranah pidana. Risiko tersebut bersifat spesifik, karena melekat pada jabatan dan kewenangan Pemohon VIII; bersifat aktual, karena dalam menjalankan tugasnya Pemohon VIII harus menghadapi ketidakpastian mengenai konsekuensi hukum dari setiap keputusan administratif; serta bersifat potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan dapat terjadi, mengingat pola tersebut telah nyata terjadi dalam praktik terhadap Kepala Desa lain. Kondisi ini menimbulkan rasa takut berlebihan (*over deterrence*) dalam pengambilan kebijakan desa dan menghambat optimalisasi pelayanan publik.

c. Ketidakpastian tersebut bersumber dari keberlakuan Pasal 16 dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan yang menggunakan frasa “kerugian keuangan negara” secara tidak konsisten dengan frasa “kerugian negara”, sehingga mengaburkan batas antara rezim administratif dan rezim pidana. Ambiguitas normatif ini menjadi sebab langsung timbulnya risiko kriminalisasi atas kesalahan administratif dan menciptakan ketidakpastian hukum bagi Pemohon VIII. Akibatnya, hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

menjadi terancam; prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 berpotensi dilanggar karena perbedaan tafsir dapat menimbulkan perlakuan yang tidak seragam; serta hak Pemohon VIII untuk memajukan diri dan berkontribusi membangun masyarakat desa sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi terhambat akibat ketidakpastian norma tersebut.

d. Bahwa terdapat hubungan sebab–akibat yang jelas antara norma a quo pasal 16 dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan dengan kerugian konstitusional Pemohon VIII. Penggunaan frasa “kerugian keuangan negara” dalam rezim administratif menciptakan ambiguitas yang dalam praktik—sebagaimana tercermin dalam Nota Kesepahaman dan dua Putusan Tipikor PN Palu—memungkinkan kesalahan administratif tanpa mens rea berujung pada proses pidana ketika pengembalian tidak terpenuhi. Ambiguitas inilah yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko nyata bagi Pemohon VIII dalam menjalankan kewenangannya sebagai Kepala Desa.

e. Apabila Mahkamah mengabulkan permohonan a quo dan menegaskan konsistensi konsep dalam rezim administratif, maka terdapat kemungkinan nyata (redressability) bahwa risiko penarikan kesalahan administratif ke ranah pidana secara prematur dapat dihindari, sehingga kerugian konstitusional Pemohon VIII tidak akan atau tidak lagi terjadi di kemudian hari.

35. Bahwa dalam praktik pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, kedudukan hukum pemohon yang berasal dari kalangan akademisi (Dosen dan/atau Mahasiswa) telah berulang kali diterima dan diakui. Peran akademisi dinilai memiliki kontribusi signifikan dalam perkembangan hukum melalui mekanisme pengujian undang-undang. Untuk memperkuat legal standing dalam perkara a quo, para Pemohon merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa Dosen dan/atau Mahasiswa dapat memiliki kedudukan hukum sepanjang berkaitan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945, yang juga menjadi batu uji dalam permohonan ini. Berikut petikan putusannya:

[3.5.2] “Menimbang bahwa Pemohon II dan Pemohon III adalah

perseorangan warga negara Indonesia yang masing-masing merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta pada jenjang S1 (vide bukti P-9 = bukti P-10) dan dosen di STISIP Bina Marta serta mahasiswa program doktor ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (vide bukti P-12 sampai dengan bukti P-16). Pemohon II dan Pemohon III merasa dirugikan karena adanya perluasan makna hak angket pada Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang dilakukan oleh DPR ketika menggunakan hak angket terhadap KPK tidak memberikan kepastian hukum bagi para Pemohon baik sebagai Mahasiswa dan Dosen dalam memaknai norma serta pelaksanaannya sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Walaupun Pemohon II dan Pemohon III tidak secara spesifik menguraikan kerugian konstitusionalnya, sepanjang berkenaan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, Mahkamah berpendapat anggapan para Pemohon potensial dirugikan hak konstitusional dimaksud telah jelas. Dengan demikian, Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*". (Bagian Pertimbangan Hukum-Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon, hlm 99, Putusan MK 36/PUU-XV/2017) (Bukti P-22).

Dengan demikian para Pemohon telah memenuhi kualitas dan kapasitas sebagai Pemohon pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sehingga, jelas pula para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian UU Pemilu terhadap UUD NRI 1945.

36. Bahwa meskipun Pemohon I–VII bukan pejabat/aparat pemerintahan yang secara langsung tunduk pada UU Administrasi Pemerintahan, para Pemohon adalah insan akademis yang berperan sebagai pengamat, terlibat dalam advokasi, serta berkontribusi melalui pengajaran dan penelitian terhadap objek yang diuji, sehingga memiliki keterkaitan konstitusional yang nyata dengan norma a quo. Kualifikasi demikian telah berulang kali diterima dalam praktik Mahkamah Konstitusi, termasuk dalam pengujian UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, di mana para pemohon yang tidak memiliki hubungan langsung dengan jabatan Sultan-Gubernur tetap

dinyatakan memiliki kedudukan hukum karena kapasitasnya sebagai aktivis dan pengamat isu publik. Dengan demikian, posisi Pemohon I–VII telah memenuhi syarat kedudukan hukum dalam pengujian a quo. Lengkapnya, Mahkamah Konstitusi memberi pertimbangan sebagai berikut:

> Bahwa Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V, berdasarkan curriculum vitae yang disertakan dalam Permohonan a quo (bukti P-4 s.d. bukti P-11) secara faktual menunjukkan yang bersangkutan adalah aktivis penggiat anti diskriminasi, khususnya terhadap perempuan, dan oleh Mahkamah sudah beberapa kali diterima kedudukan hukumnya sebagai Pemohon dalam pengujian Undang-Undang yang berkenaan dengan jabatan publik di bidang legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) yang memuat isu diskriminasi terhadap perempuan meskipun yang bersangkutan tidak mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XII/2014. Dengan demikian, oleh karena isu dalam permohonan a quo juga berkait dengan persoalan diskriminasi terhadap perempuan, sebagaimana diuraikan pada angka 2 di atas, maka pertimbangan Mahkamah dalam menerima kedudukan hukum Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V dalam kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlaku pula terhadap Permohonan a quo sehingga Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam Permohonan a quo.
>
> (Bagian Pertimbangan Hukum-Kedudukan Hukum (Legal Standing) Pemohon, hlm 292, Putusan MK 88/PUU-XIV/2016) (Bukti P-23).

37. Bahwa kedudukan hukum Pemohon I–VII sebagai akademisi dan mahasiswa hukum tidak dapat dipandang sebagai pihak yang tidak berkepentingan, karena Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa kerugian konstitusional dapat bersifat potensial sepanjang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi. Dalam perkara a quo, Pemohon IV–VII sebagai mahasiswa hukum yang kelak menjadi penegak hukum atau aparatur negara berpotensi dirugikan oleh norma yang kontradiktif dan tidak tegas

membedakan rezim administrasi dan pidana.

38. Ketidakjelasan antara “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara” berisiko membentuk nalar hukum yang keliru dan melanggengkan pergeseran kesalahan administratif ke ranah pidana. Dengan demikian, kerugian para Pemohon bukan semata akademik, melainkan konstitusional dan potensial karena menyangkut hak atas kepastian hukum yang adil serta hak memperoleh pendidikan hukum yang rasional dan sistematis. Hal ini sejalan dengan pertimbangan MK dalam putusan MK 119/PUU-XXIII/2025:

> “… Berkenaan dengan anggapan potensi kerugian hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II akibat berlakunya Penjelasan Pasal 66 UU 32/2009 yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat menjelaskan adanya anggapan potensi kerugian hak konstitusional yang memiliki hubungan sebab-akibat (causal-verband) dengan berlakunya Penjelasan yang dimohonkan pengujian. Dalam batas penalaran yang wajar, anggapan potensi kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan potensial yang dapat dipastikan akan terjadi, karena dengan adanya Penjelasan Pasal 66 UU 32/2009 menyebabkan Pemohon I dan Pemohon II berpotensi tidak mendapatkan perlindungan hukum ketika memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik”,

III. POKOK PERMOHONAN

39. Objek permohonan pengujian undang-undang ini adalah sebagai berikut:

    a. Pasal 16 ayat (6) UU Administrasi Pemerintahan

    “Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan”. Pasal ini diuji karena menggunakan frasa “kerugian keuangan negara” dan permohonan ini meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk menghapus frasa “keuangan” sehingga berubah menjadi “Kerugian Negara” yang menjadikan UU Administrasi Pemerintahan tertib istilah dan semakin menegakkan batas hukum administrasi negara dan hukum pidana. Pasal 16 ayat (6) diuji juga karena untuk menyeragamkan penggunaan frasa–agar tertib hukum dan tertib logika—sebagaimana yang digunakan di dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan. Oleh

karena frasa “kerugian keuangan negara” tidak hanya terdapat dalam Pasal 20 dan juga terdapat dalam Pasal 16, maka Pasal 16 juga menjadi objek permohonan *a quo*

b. Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan

Ayat (2) huruf c:

“… terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.”

Ayat (4)

Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

Pasal ini diuji karena menggunakan frasa “kerugian keuangan negara” dan permohonan ini meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk menghapus frasa “keuangan” sehingga berubah menjadi “Kerugian Negara” yang menjadikan UU Administrasi Pemerintahan tertib istilah dan semakin menegakkan batas hukum administrasi negara dan hukum pidana. Pengujian frasa tersebut dalam ayat (2) dan (4) karena bertentangan dengan ayat (5) dan (6) yang menggunakan frasa “kerugian negara” yang tentu makna dan hakikatnya sangat berbeda. Para pemohon berpendapat, yang benar dan harus digunakan ialah frasa dalam Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) karena masih dalam rezim hukum administrasi dan sejalan dengan logika Undang-Undang Nomor 1 tahun 2024 tentang Perbendaharaan Negara, sehingga para pemohon meminta Mahkamah Konstitusi untuk menghapus kata “keuangan” dalam Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat 2 huruf c dan ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan, sehingga berubah menjadi “Kerugian Negara”. (Dalil ini akan dijabarkan lebih lanjut di bawah ini)

40. Batu uji UUD NRI 1945 yang digunakan untuk menguji frasa “kerugian keuangan negara” dalam Pasal 16 ayat (6) dan Pasal 20 ayat (2) huruf c dan (4) adalah sebagai berikut:

a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung

hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"

b. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"
c. Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945: "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan"
d. Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945: "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah".

Perbedaan Konseptual dan Normatif antara
Kerugian Negara dan Kerugian Keuangan Negara

42. Bahwa dengan mencermati peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat pembedaan konseptual yang tegas antara istilah "kerugian negara" dan "kerugian keuangan negara", karena masing-masing memiliki dasar normatif, rezim hukum, tujuan pengaturan, serta konsekuensi yuridis yang berbeda, sehingga tidak dapat dipertukarkan atau dicampuradukkan tanpa menimbulkan kekacauan logika hukum dan ketidakpastian norma.
43. Bahwa "kerugian negara" secara normatif diletakkan dalam rezim hukum administrasi negara yang berorientasi pada pemulihan kerugian dan perbaikan tata kelola (bukan pemidanaan), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan: "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai."
44. Bahwa definisi "kerugian negara" tersebut menunjukkan karakter administrasi yang khas, karena mencakup perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, sehingga sejak awal pembentuk undang-undang menempatkan "kerugian negara" sebagai kategori yang tidak selalu mensyaratkan niat jahat (*mens rea*), melainkan dapat lahir dari kelalaian administratif yang lazim terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Rezim kerugian negara didesain dengan mekanisme penyelesaian administratif dan pemulihan melalui kewajiban ganti rugi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan: “Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Konsepsi pemulihan tersebut semakin nyata dalam Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Bukti P-27), yang menyatakan: “Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.” sehingga secara sistemik “kerugian negara” berimplikasi pada tuntutan ganti kerugian (TGR) sebagai instrumen administratif/perdata, bukan instrumen pemidanaan.

45. Bahwa selain dalam UU Perbendaharaan Negara, pengertian “kerugian negara” juga digunakan secara konsisten dalam beberapa peraturan perundang-undangan lain, antara lain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Bukti P-28), Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Bendahara (Bukti P-29), serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (Bukti P-30), yang keseluruhannya menegaskan bahwa “kerugian negara/daerah” adalah kategori yang berorientasi pada penggantian/pemulihan.
46. Bahwa berbeda dengan itu, “kerugian keuangan negara” merupakan terminologi yang hidup dan digunakan dalam rezim hukum pidana, khususnya tindak pidana korupsi, sebagai unsur akibat (*result*) yang dilekatkan pada perbuatan melawan hukum dan/atau penyalahgunaan kewenangan yang bertujuan memperkaya atau menguntungkan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang menyatakan: “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana…”. Konsepsi pidana tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang menyatakan: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana…” sehingga “kerugian keuangan negara” secara hakikat merupakan konsep yang dilekatkan pada mens rea (tujuan menguntungkan/memperkaya) dan konsekuensi pemidanaan.

47. Bahwa untuk mencegah perluasan pemidanaan yang berlebihan, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan standar pembuktian “kerugian keuangan negara” dalam tindak pidana korupsi harus berupa kerugian nyata (*actual loss*), bukan sekadar potensi (*potential loss),* sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, yang pada pokoknya menempatkan unsur “merugikan keuangan negara” sebagai unsur yang harus dipahami benar-benar terjadi atau nyata untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.
48. Bahwa standar “kerugian keuangan negara” sebagai kerugian yang telah dapat dihitung juga ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang menyatakan: “Kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.” sehingga rezim pidana menuntut parameter yang lebih ketat, terukur, dan berbasis pembuktian.
49. Bahwa kewenangan untuk menyatakan ada atau tidaknya “kerugian keuangan negara” sebagai kerugian yang bersifat deklaratif juga ditegaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (Rumusan Hukum Kamar Pidana angka 6), yang menyatakan: “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional…” sehingga terdapat garis kewenangan yang harus dijaga agar unsur “kerugian keuangan negara” tidak ditafsirkan serampangan.

50. Bahwa dengan konstruksi normatif tersebut, dapat ditegaskan pembedaan rezim sebagai berikut:
    a. “kerugian negara” adalah konsep dalam UU Perbendaharaan Negara (UU 1/2004) yang berorientasi pada pemulihan dan ganti rugi administratif, sedangkan;
    b. “kerugian keuangan negara” adalah konsep dalam UU Tipikor (UU 31/1999 *juncto* UU 20/2001) yang berorientasi pada pemidanaan dan mensyaratkan *mens rea* serta *actual loss*, sehingga kedua istilah ini tidak boleh ditempatkan dalam satu norma administratif tanpa penjelasan yang tegas karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan kontradiksi konseptual.

    Mengapa untuk mendefinisikan konsep tersebut—kerugian negara dan kerugian keuangan negara—perlu dengan pendekatan undang-undang lainnya? Karena di dalam UU Administrasi Pemerintahan sama sekali ‘tidak’ memberikan definsi yang operasional terhadap kedua konsep tersebut, ketiadaan itu dapat dicermati dalam Pasal 1 UU Administrasi Pemerintahan
51. Bahwa penggunaan frasa “kerugian keuangan negara” dalam norma yang hakikatnya mengatur mekanisme administrasi pemerintahan berpotensi menggeser logika administratif sebagai *primum remedium* menjadi logika pidana sebagai *primum remedium*, padahal Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah menegaskan pentingnya penempatan pidana sebagai *ultimum remedium* setelah instrumen administratif ditempuh dalam perkara yang beririsan dengan tindakan pemerintahan.
52. Bahwa pembedaan “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara” juga berkorelasi langsung dengan pembedaan kesalahan administratif dan tindak pidana, sebab “kerugian negara” secara normatif dapat lahir dari kelalaian (administratif), sedangkan “kerugian keuangan negara” dalam kerangka tipikor melekat pada tindakan yang mengandung tujuan memperkaya/menguntungkan (*mens rea*), sehingga pencampuradukan keduanya akan membuka ruang multi-tafsir yang mengaburkan batas antara ranah hukum administrasi negara dan hukum pidana.
53. Bahwa oleh karena itu, dalam kerangka pengujian norma *a quo*, penegasan

perbedaan konsep ini menjadi fondasi utama untuk menunjukkan bahwa penggunaan frasa “kerugian keuangan negara” dalam norma administrasi pemerintahan bukan hanya masalah redaksional, melainkan menyangkut tertib istilah, tertib logika, kepastian hukum, serta diferensiasi rezim sanksi yang harus dijaga secara konsisten oleh pembentuk undang-undang.

54. Untuk menjelaskan perbandingan, berikut perbandingan dalam bentuk tabel:

Aspek	Kerugian Negara	Kerugian Keuangan Negara
Dasar Hukum	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tipikor
Definisi Normatif	“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” (Pasal 1 angka 22 UU 1/2004)	Tidak didefinisikan secara eksplisit, tetapi menjadi unsur akibat pidana dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor
Rezim Hukum	Hukum Administrasi Negara	Hukum Pidana
Unsur Kesalahan	Dapat terjadi karena kelalaian atau kesalahan administrative	Harus mengandung niat jahat (mens rea)
Sifat Kerugian	Dapat berupa *potential loss* maupun *actual loss*	Harus berupa *actual loss* (Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)
Tujuan Pengaturan	Pemulihan keuangan negara dan pembenahan administrasi	Pemidanaan dan efek jera
Konsekuensi Hukum	Kewajiban pengembalian kerugian negara	Pidana penjara dan/atau denda
Implikasi Jika Dicampuradukkan	Pergeseran kesalahan administratif ke ranah pidana	Kriminalisasi kebijakan dan tindakan pemerintahan

Kaburnya Batas Normatif Antara Rezim Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara Akibat Ketiadaan Pemisahan Tegas Kerugian Negara dan Kerugian Keuangan Negara

55. Bahwa dengan merujuk pada penjelasan sebelumnya, telah nyata dan jelas bahwa telah terdapat perbedaan konseptual antara “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara”. Akan tetapi perbedaan tersebut memang harus

ditemukan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang beragam dan penegak hukum harus melakukan ‘penemuan hukum’ untuk menemukan, mengharmoniskan hingga menafsirkan dan menerapkannya ke dalam perkara-perkara spesifik.

56. Bahwa di dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan, pembentuk undang-undang menggunakan istilah yang tidak seragam dan bahkan kontradiktif dalam satu rangkaian norma yang sama, karena Pasal 20 ayat (2) huruf c menyebut “kerugian keuangan negara” melalui frasa “terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara”, kemudian Pasal 20 ayat (4) kembali memerintahkan “pengembalian kerugian keuangan negara” melalui frasa “dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja…”, tetapi pada saat yang sama Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) justru menggunakan istilah yang berbeda, yakni “kerugian negara” melalui frasa “Pengembalian kerugian negara…”, sehingga secara gramatikal dan sistematis terdapat *contradictio in terminis* (kontradiksi istilah) dalam satu pasal yang seharusnya membentuk satu desain mekanisme pengawasan dan pemulihan kerugian secara utuh.
57. Dalam praktik, ketidakpastian itu tampak nyata, salah satunya dalam Putusan Tipikor PN Palu Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal dan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal (bukti P-31). Perkara-perkara tersebut berangkat dari persoalan tata kelola dan administrasi pemerintahan desa, yang pada awalnya berada dalam ruang evaluasi dan pembenahan administratif. Namun, temuan audit yang menyebut adanya kerugian kemudian dijadikan dasar untuk membangun konstruksi “kerugian keuangan negara” dalam kerangka tindak pidana korupsi.
58. Dari sini terlihat adanya pergeseran signifikan, sesuatu yang semula dipahami sebagai kesalahan administratif—yang secara sistem UU Administrasi Pemerintahan seharusnya diarahkan pada koreksi dan pemulihan—berubah menjadi dasar pemidanaan. Persoalannya bukan semata pada hasil putusan, melainkan pada kaburnya batas antara dua rezim hukum yang seharusnya dibedakan secara tegas. Dalam konteks konstitusional, situasi seperti ini menimbulkan problem kepastian hukum, karena pejabat publik tidak lagi memiliki garis yang jelas tentang kapan suatu kesalahan berhenti sebagai ranah administrasi dan kapan ia memasuki

wilayah pidana.

59. Keadaan tersebut semakin kompleks ketika dikaitkan dengan Nota Kesepahaman Kemendagri–Kejaksaan–Polri Nomor: 100.4.7/437/SJ; 1 Tahun 2023; NK/1/I/2023. Nota Kesepahaman itu merangkai proses pengawasan administratif, kewajiban pengembalian dalam jangka waktu 60 hari, dan kemungkinan tindak lanjut pidana dalam satu alur yang berkesinambungan. Secara normatif, UU Administrasi Pemerintahan menempatkan pengawasan intern dan pengembalian sebagai instrumen penyelesaian administratif—berorientasi pada pemulihan, bukan penghukuman. Namun ketika dalam praktik alur tersebut disambungkan secara langsung dengan potensi proses pidana apabila pengembalian tidak terpenuhi selama 60 hari, maka batas antara pembenahan administratif dan pertanggungjawaban pidana menjadi kabur. Hal itu tercantum dalam Pasal 5 Nota Kesepahaman:

    (1) PARA PIHAK sepakat terhadap hasil pemeriksaan atau penyelidikan yang berindikasi kerugian keuangan negara yang nilainya lebih kecil dari biaya penanganan perkara diberikan kesempatan untuk menyelesaikan secara administratif paling lambat 60 (enam puluh) hari.

    (2) Apabila dalam 60 (enam puluh) hari tidak dapat diselesaikan indikasi kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PARA PIHAK menindaklanjuti indikasi kerugian keuangan negara dimaksud secara pidana.

    Di titik inilah persoalan konstitusional muncul, norma yang semestinya memberi kepastian justru menciptakan ruang tafsir yang berlapis, sehingga pejabat pemerintahan berada dalam ketidakjelasan mengenai konsekuensi hukum dari tindakan administratif yang dilakukannya.

60. Bahwa kontradiksi terminologi tersebut menimbulkan implikasi hukum yang serius karena menciptakan kekaburan norma (*vagueness*) dan kebingungan penerapan, ketika ayat (2) huruf c dan ayat (4) memakai “kerugian keuangan negara”, maka frasa itu secara konseptual “menarik” pembacaan ke rezim pidana-tipikor (karena istilah tersebut hidup sebagai unsur akibat dalam UU Tipikor), sedangkan ketika ayat (5) dan ayat (6) memakai “kerugian negara”, maka frasa itu “mengunci” pembacaan pada rezim administrasi-

perbendaharaan (karena istilah tersebut didefinisikan dan diselesaikan melalui instrumen pemulihan/TGR), sehingga aparatur pengawasan, pejabat pemerintahan, dan bahkan penegak hukum dapat berada pada kerangka berpikir yang berbeda atas satu peristiwa yang sama: apakah ia semata kesalahan administratif yang diselesaikan dengan pemulihan, ataukah telah bergeser menjadi unsur kerugian keuangan negara yang kerap dikaitkan dengan konsekuensi pidana.

61. Bahwa kekaburan itu nyata karena "kerugian keuangan negara" lazim dipahami sebagai kerugian yang menuntut standar pembuktian yang lebih ketat dan bersifat "pidana" (terkait perbuatan yang bertujuan menguntungkan/memperkaya dan kerugian yang harus nyata), sementara "kerugian negara" dalam rezim administrasi justru mencakup kelalaian dan berorientasi pemulihan; akibatnya, norma Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan membuka ruang tafsir yang saling bertabrakan, misalnya dalam ilustrasi sebagai berikut: ketika APIP menemukan "kesalahan administratif" yang berdampak pada berkurangnya nilai/uang/barang negara, maka jika yang dipakai adalah terminologi "kerugian negara", logika hukumnya adalah pemulihan administrasi dan pembebanan penggantian sesuai siapa yang bersalah; namun jika yang dipakai adalah terminologi "kerugian keuangan negara", logika yang muncul bisa berubah menjadi tuntutan pembuktian "kerugian keuangan negara" dalam kerangka pidana, padahal forum yang bekerja adalah pengawasan intern administrasi, bukan proses pidana, sehingga desain norma menjadi tidak tertib dan rentan diseret keluar dari tujuan awal UU Administrasi Pemerintahan.
62. Bahwa keadaan di atas pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) karena subjek yang diatur tidak dapat memprediksi secara rasional dan konsisten: standar kerugian apa yang dipakai, rezim apa yang bekerja, instrumen apa yang berlaku, dan konsekuensi apa yang mengikuti; padahal secara teori dan asas pembentukan norma, hukum yang baik harus memiliki makna "pasti", yakni paling tidak memenuhi karakter tidak kontradiktif, tidak kabur, tidak multitafsir pada hal yang pokok, serta membentuk pedoman perilaku yang dapat diikuti dan diawasi secara terukur, sehingga kontradiksi terminologi dalam satu pasal ini dengan sendirinya menurunkan kualitas norma dan membuka ruang disparitas penerapan.

63. Atas hal tersebut, maka permohonan ini meminta MK untuk menghapus kata ‘keuangan’ dalam Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4), hal tersebut didasarkan pada: *pertama,* permohonan penghapusan kata “keuangan” adalah karena politik hukum UU Administrasi Pemerintahan sejak awal merupakan rezim Hukum Administrasi Negara yang mengatur tata kelola keputusan/tindakan pemerintahan, pengawasan intern, koreksi administrasi, dan pemulihan akibat kesalahan administratif, sehingga penggunaan terminologi yang berkonotasi rezim pidana di dalam mekanisme administrasi justru mengaburkan garis batas yang semestinya dibangun oleh UU Administrasi Pemerintahan sendiri, dan hal ini bertentangan dengan tujuan UU Administrasi Pemerintahan untuk menata pemerintahan secara akuntabel melalui instrumen administrasi terlebih dahulu. *Kedua,* karena secara sistematis Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan sendiri menegaskan arah pemulihan (reparatif) dan pembebanan tanggung jawab administrasi, yang secara logis kompatibel dengan konsep “kerugian negara” dalam rezim perbendaharaan, bukan dengan konsep “kerugian keuangan negara” dalam rezim pidana; hal ini tampak dari struktur Pasal 20 ayat (4) yang memerintahkan “pengembalian”, dan ayat (5) serta ayat (6) yang membagi beban pengembalian, sehingga pembacaan yang paling tertib adalah menempatkan seluruh rangkaian itu dalam satu keluarga konsep yang sama, yakni “kerugian negara”, bukan mencampurkan dua konsep yang berbeda rezim.
64. Bahwa, ketiga, harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan rezim peraturan perundang-undangan lainnya, yang secara tegas mendefinisikan “kerugian negara” dan menempatkannya dalam desain pemulihan administratif, sebagaimana Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai,” dan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan mekanisme penyelesaian administratif melalui norma “Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku," serta Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan konsekuensi pemulihan dengan norma "Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut." sehingga secara logika rezim, "pengembalian/penggantian" adalah karakter utama penyelesaian kerugian dalam ranah administrasi-perbendaharaan.

65. Bahwa, Keempat, adalah untuk mencegah pergeseran yang tidak tertib dari domain administrasi ke domain pidana, karena istilah "kerugian keuangan negara" dalam praktik dan doktrin hidup sebagai unsur akibat dalam tindak pidana korupsi, sebagaimana Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 memuat frasa "dapat merugikan keuangan negara" melalui norma "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana…" dan Pasal 3 UU Tipikor memuat frasa yang sama melalui norma "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan… yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana…", sehingga mempertahankan frasa "kerugian keuangan negara" di dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan berpotensi menormalisasi cara pandang bahwa kesalahan administratif yang menimbulkan "kerugian" adalah pintu masuk pidana, padahal UU Administrasi Pemerintahan semestinya menjadi pagar pembeda yang menjaga agar pidana tidak menjadi *primum remedium*.
66. Dengan menghapus dan menyatakan kata 'keuangan' dalam "kerugian keuangan negara" bertentangan dengan UUD NRI 1945, dan berubah menjadi frasa "kerugian negara", maka para pemohon berharap hal tersebut dapat mencapai tujuan: Pertama, dapat memberikan kontribusi terhadap peraturan perundang-undangan mengenai batas terminologi yang tegas, sehingga frasa "kerugian negara" secara konsisten ditempatkan sebagai

domain administrasi-pemulihan, sedangkan frasa “kerugian keuangan negara” tidak “ditanam” dalam mekanisme administrasi secara serampangan, agar pemisahan rezim HAN dan pidana menjadi terang dalam desain undang-undang. *Kedua* adalah memberikan acuan normatif yang operasional bagi APIP, pejabat pemerintahan, dan penegak hukum untuk membedakan secara lebih disiplin: mana yang harus diselesaikan melalui koreksi administrasi dan pemulihan kerugian (TGR/pengembalian), dan mana yang memang sejak awal memenuhi kualitas *mens rea* serta standar pembuktian pidana, sehingga tidak terjadi kecenderungan menjadikan setiap kesalahan prosedur sebagai “pintu pidana”. *Ketiga* adalah memperkuat kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, karena norma yang seragam dan tidak kontradiktif akan menciptakan pedoman yang dapat dipahami, diprediksi, dan diterapkan secara konsisten, sehingga mengurangi disparitas tafsir antar institusi dan mengurangi risiko perlakuan yang berbeda terhadap peristiwa yang sejenis.

67. Bahwa, keempat adalah mencegah kriminalisasi kebijakan dan *over deterrence* dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena pejabat yang bekerja dengan itikad baik memerlukan kepastian bahwa mekanisme administrasi tetap menjadi ruang utama koreksi dan pemulihan atas kesalahan administratif, sehingga tata kelola tidak lumpuh oleh rasa takut akibat norma yang kabur dan bercampur rezim. Kelima adalah menguatkan desain *early warning system* dan pemulihan keuangan negara melalui jalur administrasi, karena pembacaan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan sebagai mekanisme administrasi yang konsisten dengan rezim “kerugian negara” akan membuat fungsi pengawasan intern menjadi lebih efektif: menemukan kesalahan, membenahi administrasi, dan memulihkan kerugian dengan tertib, tanpa menimbulkan bias pidana yang justru mengganggu orientasi pemulihan dan perbaikan tata kelola.

Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945

68. Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 pada hakikatnya memuat asas

persamaan kedudukan (*equality before the law*) dan persamaan perlakuan dalam pemerintahan, yang menuntut agar setiap warga negara/pejabat pemerintahan yang berada dalam keadaan yang sama diperlakukan sama oleh hukum dan oleh aparat negara, serta agar norma hukum menyediakan standar yang seragam untuk diterapkan tanpa disparitas. Prinsip "bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan" mensyaratkan norma yang jelas, koheren, dan tidak kontradiktif, sehingga aparatur pengawasan (APIP) maupun penegak hukum tidak memiliki ruang tafsir yang terlalu lebar untuk membedakan perlakuan terhadap peristiwa yang sejenis hanya karena perbedaan pembacaan atas istilah yang dipakai pembentuk undang-undang.

69. Bahwa objek pengujian (Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4)) menggunakan frasa "kerugian keuangan negara" dalam rezim hukum administrasi pemerintahan, padahal pada rangkaian norma yang sama (Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6)) pembentuk undang-undang menggunakan frasa "kerugian negara", sehingga terdapat ketidakseragaman terminologi yang membuka kemungkinan standar penilaian yang berbeda atas "kerugian" dalam satu mekanisme yang seharusnya utuh. Ketidakseragaman terminologi tersebut menimbulkan standar ganda *(double standard*) dalam penerapan hukum, karena pada kasus yang sama-sama berangkat dari "kesalahan administratif", sebagian dapat dibaca sebagai "kerugian negara" (logika pemulihan administratif/TGR), sedangkan sebagian lainnya dapat ditarik ke pembacaan "kerugian keuangan negara" (menuju rezim pidana-tipikor), sehingga "subjek yang sama—peristiwa sejenis—berisiko diperlakukan berbeda".
70. Bahwa disparitas perlakuan hukum demikian bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, karena norma yang kontradiktif dalam satu desain mekanisme pengawasan intern dan tindak lanjut pengembalian membuat pelaksanaan hukum menjadi tidak seragam antar instansi/daerah/pejabat, bahkan membuka ruang selektivitas dan ketidaksetaraan perlakuan. Kontradiksi paling nyata tampak pada desain Pasal 20 itu sendiri, karena Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) memerintahkan "pengembalian" dalam jangka waktu tertentu atas "kerugian keuangan negara", namun Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) membebankan "pengembalian kerugian negara"; perbedaan istilah ini memungkinkan perlakuan yang tidak setara karena ukuran dan

otoritas pembuktian “kerugian keuangan negara” dalam praktik pidana lazim dipersepsikan lebih ketat, sedangkan mekanisme APIP adalah mekanisme administratif—akibatnya pejabat tertentu dapat mengalami konsekuensi yang lebih berat/lebih cepat hanya karena istilah yang digunakan.

71. Bahwa Pasal 16 ayat (6) memperluas problem yang sama dalam konteks sengketa kewenangan, karena ketika frasa “kerugian keuangan negara” dilekatkan pada sengketa kewenangan (yang hakikatnya domain administrasi/ketatanegaraan), sengketa tersebut berpotensi terdorong keluar dari logika administratif yang tertib, sehingga membuka risiko penilaian yang tidak seragam terhadap pihak yang bersengketa—dan pada akhirnya memperbesar risiko perlakuan berbeda terhadap subjek yang berada dalam sengketa yang sejenis.
72. Bahwa dampak konstitusional dari keberlakuan norma *a quo* bersifat nyata terutama bagi Pemohon VIII, karena sebagai Kepala Desa yang secara rutin mengelola keuangan desa dan mengambil keputusan administratif, Pemohon VIII sangat rentan pada penerapan standar ganda tersebut: satu peristiwa kesalahan administratif dapat diperlakukan sebagai “kerugian negara” (pemulihan administratif), tetapi dapat pula ditafsirkan sebagai “kerugian keuangan negara” (konotasi pidana) semata-mata karena perbedaan pembacaan aparatur. Apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *a quo*, dengan menyatakan frasa “kerugian keuangan negara” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (serta dibaca menjadi “kerugian negara”), maka dampak langsungnya adalah hilangnya standar ganda, terpulihkannya asas persamaan kedudukan, dan terciptanya standar penerapan yang seragam bagi seluruh pejabat pemerintahan di Indonesia, karena putusan Mahkamah Konstitusi berlaku erga omnes.

Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

73. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 pada hakikatnya menjamin “kepastian hukum yang adil” (*legal certainty with justice)* dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, yang mensyaratkan norma disusun secara konsisten, tidak kabur (*vagueness*), tidak kontradiktif, dan dapat diprediksi penerapannya. Kepastian hukum yang adil menghendaki subjek hukum dapat memahami secara rasional: (i) standar apa yang dipakai, (ii) rezim apa

yang bekerja (administratif atau pidana), dan (iii) konsekuensi apa yang mengikuti atas tindakan/kelalaian administratif; tanpa itu, norma berubah menjadi multi-tafsir dan menurunkan kualitas perlindungan hukum. Objek pengujian secara inheren menimbulkan ketidakpastian hukum karena memasukkan istilah lintas-rezim, yaitu frasa “kerugian keuangan negara” yang dalam praktik dan doktrin kuat berkonotasi rezim pidana-tipikor, ke dalam mekanisme pengawasan intern dan pemulihan administratif (APIP) yang seharusnya selaras dengan konsep “kerugian negara” dalam rezim perbendaharaan/pemulihan.

74. Bahwa kontradiksi terminologi dalam Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan bersifat nyata dan bukan sekadar redaksional, karena ayat (2) huruf c dan ayat (4) menggunakan “kerugian keuangan negara”, namun ayat (5) dan ayat (6) menggunakan “kerugian negara”, sesuatu yang salah dalam teknik pengutipan norma; keadaan ini merupakan *contradictio in terminis* yang mengacaukan logika sistemik satu mekanisme: dari penilaian kesalahan administratif, kemudian tindak lanjut, pengembalian, dan pembebanan tanggung jawab.
75. Bahwa akibatnya, subjek yang diatur tidak dapat memprediksi secara pasti apakah konsekuensi atas “kesalahan administratif” berada murni pada jalur admnistrasi (pemulihan/pengembalian/TGR) atau berpotensi ditarik ke jalur pidana, karena istilah “kerugian keuangan negara” lazim dibaca sebagai unsur yang dekat dengan tindak pidana korupsi; keadaan demikian secara langsung mereduksi “kepastian hukum yang adil” sebagaimana tertulis dalam pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Ketidakpastian tersebut semakin serius karena Pasal 20 ayat (4) memerintahkan pengembalian dalam waktu 10 hari kerja atas “kerugian keuangan negara”, sementara rezim pidana sendiri menuntut standar pembuktian dan forum yang berbeda; ketegangan logika-konseptual ini menjadikan norma tidak tertib dan memperkabur standar pembuktian serta otoritas penentu “kerugian” dalam praktik pengawasan intern. Pasal 16 ayat (6) juga menimbulkan ketidakpastian serupa, karena ketika frasa “kerugian keuangan negara” dilekatkan pada sengketa kewenangan, norma menjadi tidak jelas apakah penyelesaiannya tetap dalam koridor administrasi/ketatanegaraan yang proporsional atau terdorong pada konsekuensi lintas-rezim yang lebih berat; hal ini melemahkan jaminan

kepastian hukum yang adil.

76. Bahwa ketidakpastian ini berdampak paling nyata bagi Pemohon VIII, karena dalam praktik pemerintahan desa, pengelolaan anggaran dan keputusan administratif selalu berada dalam ruang pengawasan; sehingga frasa yang kabur tersebut menciptakan risiko berkelanjutan bahwa kesalahan administratif tanpa *mens rea* dapat ditafsirkan berlebihan menjadi pintu masuk konsekuensi pidana.
77. Bahwa apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *a quo*, maka terdapat kemungkinan nyata bahwa kerugian konstitusional Para Pemohon—terutama Pemohon VIII—tidak akan atau tidak lagi terjadi, karena norma menjadi jelas, konsisten, dan memberikan kepastian hukum yang adil mengenai batas antara kesalahan administratif dan tindak pidana, dan akibatnya mengikat bagi semua pihak (*erga omnes*). Dampak pengabulan permohonan juga bersifat akademik dan sistemik, karena konsistensi penggunaan istilah "kerugian negara" dalam rezim administrasi akan memulihkan kepastian konseptual bagi pengajaran dan pembelajaran hukum di universitas, sehingga dosen dan mahasiswa tidak lagi dipaksa mengajarkan norma yang kontradiktif dalam satu pasal, dan kualitas pendidikan hukum menjadi lebih rasional, sistematis, serta sesuai mandat kepastian hukum.

Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945

78. Bahwa Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 menjamin kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, yang secara hakikat mencakup jaminan bahwa warga negara tidak dihambat oleh desain norma yang menimbulkan ketakutan berlebihan (*over deterrence)* atau ketidakpastian konsekuensi hukum dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kesempatan yang sama dalam pemerintahan mensyaratkan iklim tata kelola yang rasional dan terukur, di mana pejabat pemerintahan dapat menjalankan kewenangan/diskresi secara akuntabel tanpa rasa takut yang tidak proporsional akibat norma yang kabur dan bercampur rezim.
79. Bahwa objek pengujian justru menciptakan hambatan faktual terhadap kesempatan yang sama dalam pemerintahan, karena frasa "kerugian keuangan negara" dalam mekanisme administrasi pengawasan intern menimbulkan persepsi risiko pidana yang melekat bahkan pada kesalahan

administratif tanpa *mens rea,* sehingga pejabat pemerintahan—terutama pada level desa—berpotensi mengalami *over deterrence* dalam mengambil keputusan. *Over deterrence* tersebut menurunkan kualitas partisipasi dalam pemerintahan, sebab pejabat menjadi enggan menggunakan kewenangan/diskresi yang diperlukan masyarakat karena khawatir kesalahan prosedur administratif akan "dibaca" sebagai pintu masuk kerugian keuangan negara dan berujung kriminalisasi; kondisi ini menggerus makna kesempatan yang sama yang dijamin Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945.

80. Bahwa dampak tersebut sangat relevan bagi Pemohon VIII, karena pemerintahan desa menuntut keputusan cepat dan responsif atas kebutuhan warga; norma yang kabur membuat pejabat desa cenderung defensif, lamban, dan menghindari tindakan administratif yang sebenarnya diperlukan untuk pelayanan dan pembangunan. Apabila permohonan *a quo* dikabulkan, maka kejelasan norma akan memulihkan iklim pemerintahan yang sehat, menekan *over deterrence*, memperkuat perlindungan hukum bagi pejabat yang bekerja dengan itikad baik, dan menjamin kesempatan yang sama bagi warga negara untuk menjalankan fungsi pemerintahan, serta berlaku umum (*erga omnes*).

Bertentangan dengan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945

81. Bahwa Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 mewajibkan negara—terutama pemerintah—untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia, termasuk menjamin kepastian hukum, perlakuan yang setara, dan perlindungan dari tindakan sewenang-wenang. Kewajiban ini menuntut pembentuk undang-undang menyusun norma yang jelas, konsisten, dan tidak kontradiktif. Namun, penggunaan frasa "kerugian keuangan negara" dalam mekanisme pengawasan dan pemulihan administratif justru membuka ruang tafsir yang mengaburkan batas antara administrasi dan pidana, sehingga berpotensi mendorong kriminalisasi atas kesalahan administratif. Padahal, politik hukum UU Administrasi Pemerintahan adalah menempatkan penyelesaian melalui koreksi dan pemulihan dalam rezim administrasi, bukan pemidanaan.
82. Bahwa ketika negara membiarkan norma administrasi bercampur dengan terminologi pidana tanpa penegasan yang tegas, negara gagal memenuhi kewajiban perlindungan, karena subjek hukum (pejabat pemerintahan) tidak

memperoleh jaminan sistem hukum yang dapat diprediksi, dan aparat berpotensi menafsirkan secara luas yang berujung ketidakadilan. Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) mengatur mekanisme pengembalian dalam kerangka APIP, sehingga secara tujuan adalah pemulihan; namun penggunaan “kerugian keuangan negara” menggeser orientasi itu dari protektif-reparatif menjadi represif, dan bertentangan dengan kewajiban negara untuk memastikan instrumen administrasi berfungsi sebagai pagar awal (*early warning system*) sebelum konsekuensi yang lebih berat.

83. Bahwa Pasal 16 ayat (6) juga menimbulkan konsekuensi serupa, karena sengketa kewenangan yang seharusnya diselesaikan secara tertib dalam koridor administrasi/ketatanegaraan dapat terdorong pada konsekuensi lintas-rezim akibat frasa “kerugian keuangan negara”, sehingga perlindungan atas kepastian dan keadilan menjadi melemah.
84. Bahwa apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *a quo*, putusan yang bersifat *erga omnes* akan memperkuat perlindungan hukum bagi seluruh pihak terkait, khususnya pejabat pemerintahan yang bekerja dengan itikad baik, karena norma menjadi seragam “kerugian negara” dalam rezim administrasi, sehingga menutup ruang multi-tafsir yang berpotensi sewenang-wenang dan menegakkan kembali pemisahan HAN dan pidana. Dampak pengabulan permohonan juga menjangkau dunia akademik, karena konsistensi terminologi akan menghilangkan kontradiksi konseptual dalam teks undang-undang, memberikan kepastian bagi dosen dalam pengajaran dan penelitian, serta memberikan kepastian bagi mahasiswa dalam pembelajaran mengenai batas domain hukum administrasi negara dan hukum pidana, sehingga mandat negara untuk memajukan pemahaman hukum yang rasional dan berkepastian dapat bekerja secara lebih tertib.
85. Dengan demikian, penghapusan kata “keuangan” dalam frasa “kerugian keuangan negara” adalah langkah konstitusional yang proporsional, untuk menghilangkan ketidakpastian, memperkuat perlindungan hukum, mencegah kriminalisasi kesalahan administratif tanpa *mens rea*, serta menegakkan kembali fungsi hukum administrasi negara sebagai instrumen pemulihan dan perbaikan tata kelola pemerintahan.
86. Bahwa objek pengujian dalam permohonan a quo secara konsisten dan menyeluruh ditujukan terhadap kata “keuangan” dalam frasa “kerugian

keuangan negara" sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian, apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan ini, maka tidak akan terdapat pertentangan maupun inkonsistensi secara internal dalam UU Administrasi Pemerintahan, karena keseluruhan norma yang memuat frasa tersebut telah dimohonkan pengujian, sehingga penggunaan terminologi dalam satu rezim pengawasan dan pemulihan administratif menjadi seragam, tertib istilah, dan tertib logika.

87. Bahwa secara eksternal, pengabulan permohonan ini justru akan memperkuat harmonisasi dan sinkronisasi dengan rezim "kerugian negara" dalam berbagai peraturan perundang-undangan lain, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara beserta regulasi turunannya, yang secara konsisten menempatkan "kerugian negara" dalam kerangka administratif dan berorientasi pada pemulihan. Dengan demikian, koreksi terhadap frasa a quo tidak hanya menata konsistensi internal UU Administrasi Pemerintahan, tetapi juga memperteguh koherensi sistem hukum nasional dalam membedakan secara tegas antara rezim hukum administrasi negara dan rezim hukum pidana.

IV. PETITUM

Berdasarkan fakta, uraian dan alasan yang telah dijelaskan di atas, sehingga dapat kiranya Mahkamah Konstitusi secara bijak untuk memutus hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan kata "keuangan" dalam Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat; dan
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya *(ex aequo et bono).*

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-32, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Surat Kuasa Khusus;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon I;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon II;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon III;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum (FH) Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Denpasar Nomor:306/I-2/FH/VIII/2025 Tentang Penetapan Jadwal Dosen dan Dosen Pengampu Mata Kuliah Pada Semester Ganjil Tahun 2025/2026;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon IV;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon V;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon VI;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon VII;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Pemohon IV;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Pemohon V;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Pemohon VI;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Pemohon VII;
16. Bukti P-16 : Fotokopi SK Anggota Bem PM UNDIKNAS;
17. Bukti P-17 : Fotokopi SK Gubernur Bem FH UNDIKNAS;
18. Bukti P-18 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon VIII;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Surat Keputusan Bupati Tabanan Nomor 180/686/03/HK/2024 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Perbekel di Kabupaten Tabanan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, tertanggal 14 Juni 2024;

20. Bukti P-20 : Fotokopi Pemberitaan Kompas “Menko Polhukam: Kesalahan Administrasi Tidak Bisa Ditindak Pidana Korupsi” (https://www.kompas.id/artikel/menko-polhukam-kesalahan-administrasi-tidak-bisa-ditindak-pidana-korupsi;
21. Bukti P-21 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016;
22. Bukti P-22 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017;
23. Bukti P-23 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016;
24. Bukti P-24 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (https://peraturan.bpk.go.id/Details/38695/uu-no-30-tahun-2014);
25. Bukti P-25 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (https://jabar.kemenag.go.id/assets/uploads/regulasi/uu-30-2014bt.pdf);
26. Bukti P-26 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5462bc42d6073/undang-undang-nomor-30-tahun-2014/);
27. Bukti P-27 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
28. Bukti P-28 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
29. Bukti P-29 : Fotokopi Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Bendahara;
30. Bukti P-30 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain;
31. Bukti P-31 : Fotokopi Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Palu Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal;
32. Bukti P-32 : Fotokopi Nota Kesepahaman antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: 100.4.7/437/SJ, Nomor: 1 Tahun 2023, Nomor:

NK/1/I/2023 tentang Koordinasi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* kata “keuangan” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, selanjutnya disebut UU 30/2014) terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
c. badan hukum publik atau privat; atau
d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidak-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014, yang selengkapnya menyatakan:

   Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014

   "Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

   Pasal 20 ayat (2) huruf c UU 30/2014

   "Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
   a. …;
   b. …;
   c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

   Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014

   "Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan".

2. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII menerangkan memiliki hak konstitusional yang dijamin di antaranya dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

3. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional [vide Bukti P-3 sampai dengan Bukti P-6], yang berperan aktif dalam pengembangan, pengajaran, serta pembaharuan hukum nasional. Dalam praktik akademik tidak hanya mengajar hukum pidana dan hukum acara pidana, tetapi juga hukum keuangan negara sebagai bidang kajian yang berada pada persimpangan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara, khususnya dalam konteks pengelolaan keuangan negara dan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan. Dalam proses pengajaran dan pengembangan keilmuan, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III menemukan ketidaksinkronan dan kontradiksi terminologis (*contradictio in terminis*) antara frasa “kerugian keuangan negara” dan “kerugian negara” dalam norma Pasal 16 dan Pasal 20 UU 30/2014, sehingga jika diterapkan norma tersebut akan berujung pidana. Oleh karena itu, Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon III menghadapi kesulitan untuk menjelaskan secara konsisten batas antara administrasi dan pidana yang berdampak pada tidak terpenuhinya hak-hak yang dijamin dalam Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan 31 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.
4. Bahwa Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII adalah perseorangan warga negara Indonesia, berstatus sebagai mahasiswa aktif Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional, serta sebagai aktivis Badan Eksekutif Mahasiswa-Pemerintahan Mahasiswa (BEM-PM) Universitas Pendidikan Nasional [vide Bukti P-8 sampai dengan Bukti P-17]. Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII memiliki kesadaran untuk mengembangkan potensi diri di perguruan tinggi menjadi intelektual, ilmuwan, praktisi, dan/atau profesional yang mempelajari secara teoritis dan normatif perbedaan antara konsep “kerugian keuangan negara” yang lazim digunakan dalam hukum pidana dan konsep “kerugian negara” yang berada dalam ranah hukum administrasi negara, namun menemukan adanya ketidakkonsistenan terminologi dan kontradiksi konsep sebagaimana ditentukan dalam norma Pasal 16 dan Pasal 20 ayat (2) huruf c serta ayat-ayat selanjutnya dalam UU 30/2014. Hal tersebut menimbulkan ‘kebingungan akademik’ yang berpotensi mengaburkan batas atau domain antara hukum administrasi dan hukum pidana sehingga berpengaruh bagi mahasiswa hukum yang sedang membentuk dasar

keilmuan, khususnya dalam memahami materi kuliah, diskusi akademik, dan penyusunan tugas yang berisiko mempengaruhi praktik hukum Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII di masa depan. Keadaan ini merugikan hak Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII atas kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sehingga menyebabkan terhambat dalam mengembangkan diri dan membangun argumentasi hukum yang konsisten dalam forum akademik maupun partisipasi kolektif sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pada saat yang sama juga menghambat hak mengembangkan diri dan berpartisipasi secara kolektif dalam pembangunan sistem hukum nasional sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

5. Bahwa Pemohon VIII merupakan perseorangan warga negara Indonesia, yang saat ini menjabat sebagai kepala desa berdasarkan Surat Keputusan Bupati Tabanan Nomor 180/686/03/HK/2024 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Perbekel di Kabupaten Tabanan [vide Bukti P-18 dan Bukti P-19]. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan, Pemohon VIII menggunakan kewenangan menerbitkan keputusan dan/atau melakukan tindakan administrasi pemerintahan, menggunakan diskresi, mengelola keuangan desa, serta pertanggungjawaban administrasi lainnya yang wajib tunduk pada kaidah hukum administrasi negara sebagaimana diatur dalam UU 30/2014, termasuk ketentuan mengenai pengawasan, penilaian kesalahan administratif, dan mekanisme pengembalian kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU *a quo* yang menjadi objek pengujian dalam permohonan *a quo*. Di sisi yang lain, Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU 6/2014) memberikan kewenangan yang luas dan strategis kepada kepala desa dalam mengelola dan bertanggung jawab atas penggunaan anggaran negara dan keuangan desa. Pemohon VIII menyadari secara rasional berpotensi melakukan kesalahan administratif tanpa niat jahat (*mens rea*) dalam melaksanakan tanggung jawabnya. Dalam kaitan ini, Pemohon memiliki rasa takut yang berlebihan (*over deterrence*) untuk mengambil kebijakan desa sehingga menghambat optimalisasi pelayanan publik karena apabila Pemohon tidak mampu

mengembalikan kerugian keuangan negara dalam batas waktu tertentu dikarenakan kesalahan administratif maka berisiko ditarik ke ranah pidana. Risiko tersebut bersifat spesifik melekat pada jabatan dan kewenangan Pemohon.

6. Bahwa menurut Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII kerugian hak konstitusional yang dialami atau potensial dialami bukan semata persoalan akademik atau pelayanan publik melainkan persoalan jaminan persamaan kedudukan, hak memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, dan hak atas kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang apabila dikabulkan kerugian hak konstitusional dimaksud tidak terjadi.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai dosen yang menerangkan memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang beranggapan hak-hak tersebut dirugikan karena berlakunya frasa “kerugian keuangan negara” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 sehingga menyulitkan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III mengembangkan materi pembelajaran dan memahami batas antara hukum pidana dan hukum administrasi karena adanya ketidaksinkronan penggunaan frasa “kerugian negara” dan frasa “kerugian keuangan negara” dalam UU 30/2014.

Sementara itu, terkait dengan Pemohon IV sampai dengan Pemohon VII dalam kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia, berstatus mahasiswa yang juga aktif pada organisasi BEM-PM, menerangkan memiliki hak konstitusional untuk mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan serta hak atas kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hak-hak konstitusional Pemohon IV sampai dengan Pemohon VII tersebut dianggap dirugikan dengan berlakunya frasa “kerugian keuangan negara” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal

20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 yang menimbulkan kebingungan antara batas atau domain hukum administrasi dan hukum pidana yang menyebabkan Pemohon IV sampai dengan Pemohon VII tidak dapat mengembangkan keilmuan sehingga memengaruhi pemahaman materi kuliah, diskusi akademik, dan penyusunan tugas.

Menurut Mahkamah, uraian anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I sampai dengan Pemohon VII dimaksud tidak bersifat spesifik dan aktual atau setidak-tidaknya potensial yang dalam batas penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Dalam kaitan ini, tidak terdapat bukti yang menunjukkan mengenai kesulitan dalam memahami penggunaan frasa “kerugian keuangan negara”, sebagaimana diatur dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014, dalam kegiatan pengembangan materi pembelajaran (Pemohon I sampai dengan Pemohon III) dan mempengaruhi kegiatan perkuliahan (Pemohon IV sampai dengan Pemohon VII), sehingga hal tersebut dianggap merugikan hak konstitusionalnya. Mahkamah juga tidak menemukan argumentasi lain dan alat bukti lain yang dapat menunjukkan Pemohon I sampai dengan Pemohon VII sebagai perseorangan warga negara Indonesia, *in casu* dosen dan mahasiswa mengalami kerugian hak konstitusional akibat berlakunya frasa “kerugian keuangan negara” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon VII tidak dapat menerangkan anggapan kerugian hak konstitusional tersebut memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Terlebih, Pemohon I sampai dengan Pemohon VII juga tidak menguraikan apabila permohonan *a quo* dikabulkan maka anggapan kerugian hak konstitusional seperti yang dijelaskan tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi. Padahal sesuai dengan hukum acara, uraian anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud merupakan satu rangkaian yang saling berkaitan dan bersifat kumulatif. Dengan demikian, Pemohon I sampai dengan Pemohon VII tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Sementara itu, berkenaan dengan uraian kedudukan hukum Pemohon VIII dalam kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Kepala Desa (Perbekel) Kukuh, menerangkan memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hak untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang dianggap dirugikan sehingga menghambat upaya Pemohon VIII membangun masyarakat, *in casu* masyarakat Desa Kukuh [vide Bukti P-19], dengan menggunakan anggaran atau dana desa di mana jika terjadi kesalahan administratif dalam pengelolaan dana tersebut masuk ranah pidana. Anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud terjadi karena berlakunya frasa "kerugian keuangan negara" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) UU 30/2014 yang dimohonkan pengujian. Uraian anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon VIII tersebut bersifat spesifik dan potensial yang dalam batas penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, serta memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, jika permohonan *a quo* dikabulkan maka anggapan kerugian hak konstitusional tersebut tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil ihwal inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah Pemohon VIII memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon VIII (selanjutnya disebut Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) yang dikaitkan oleh Pemohon dengan norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1) dan ayat

(2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, Pemohon mengemukakan dalil-dalil (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara), yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut.

1. Bahwa menurut Pemohon, penggunaan frasa "kerugian keuangan negara" dalam UU administrasi pemerintahan berpotensi menggeser logika administratif sebagai *primum remedium* menjadi logika pidana sebagai *primum remedium*, padahal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menegaskan pentingnya penempatan pidana sebagai *ultimum remedium* setelah instrumen administratif ditempuh dalam perkara yang beririsan dengan tindakan pemerintahan. Selain itu, pembedaan "kerugian negara" dan "kerugian keuangan negara" juga berkorelasi langsung dengan pembedaan kesalahan administratif dan tindak pidana, karena "kerugian negara" secara normatif dapat lahir dari kelalaian (administratif), sedangkan "kerugian keuangan negara" melekat pada tindakan yang mengandung tujuan memperkaya/menguntungkan di mana terdapat *mens rea*. Apabila mencampuradukan keduanya akan membuka ruang multitafsir yang mengaburkan batas antara ranah hukum administrasi negara dan hukum pidana. Oleh karena itu, penegasan perbedaan konsep menjadi fondasi utama untuk menunjukkan bahwa penggunaan frasa "kerugian keuangan negara" dalam UU administrasi pemerintahan bukan hanya masalah redaksional, melainkan terkait kepastian hukum dan diferensiasi rezim sanksi yang harus dijaga secara konsisten oleh pembentuk undang-undang.
2. Bahwa menurut Pemohon, pembentuk undang-undang menggunakan frasa "kerugian negara" dan "kerugian keuangan negara" yang tidak seragam, bahkan jika dikaitkan dengan norma Pasal 20 UU 30/2014 terjadi kontradiktif dalam satu rangkaian norma yang sama, karena Pasal 20 ayat (2) huruf c menyebut "kerugian keuangan negara" melalui frasa "terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara". Kemudian Pasal 20 ayat (4) kembali memerintahkan "pengembalian kerugian keuangan negara" melalui frasa "dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja…", tetapi norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) justru menggunakan frasa yang berbeda, yakni "kerugian negara" melalui frasa "Pengembalian kerugian negara…", sementara itu norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 menggunakan frasa "kerugian keuangan negara", sehingga secara

gramatikal dan sistematis terdapat *contradictio in terminis* dalam satu pasal dan kaitan dengan pasal lainnya yang seharusnya membentuk satu desain mekanisme pengawasan dan pemulihan kerugian secara utuh. Hal tersebut terlihat dalam putusan Tipikor PN Palu Nomor 60/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal dan Nomor 61/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pal [vide Bukti P-31], yang berawal dari persoalan tata kelola dan administrasi pemerintahan desa, yang terkait dengan evaluasi dan pembenahan administratif. Namun, temuan audit menyebut adanya kerugian kerugian keuangan negara dalam kerangka tindak pidana korupsi. Kesalahan administratif dalam UU 30/2014 seharusnya diarahkan pada koreksi dan pemulihan, namun berubah menjadi dasar pemidanaan yang tidak memberikan kepastian hukum kapan suatu kesalahan berhenti sebagai ranah administrasi yang diselesaikan melalui instrumen pemulihan/TGR dan kapan masuk wilayah pidana. Kekaburan norma tersebut nyata karena "kerugian keuangan negara" lazim dipahami sebagai kerugian yang menuntut standar pembuktian yang lebih ketat dan bersifat "pidana" sementara "kerugian negara" dalam rezim administrasi justru mencakup kelalaian dan berorientasi pemulihan.

3. Bahwa menurut Pemohon, keadaan di atas pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) karena subjek yang diatur tidak dapat memprediksi secara rasional dan konsisten terkait dengan standar kerugian apa yang dipakai, rezim apa yang bekerja, instrumen apa yang berlaku, dan konsekuensi apa yang mengikuti. Padahal secara teori dan asas pembentukan norma, hukum yang baik harus memiliki makna "pasti", yakni paling tidak memenuhi karakter tidak kontradiktif, tidak kabur, tidak multitafsir pada hal yang pokok, serta membentuk pedoman perilaku yang dapat diikuti dan diawasi secara terukur, sehingga kontradiksi terminologi dalam pasal *a quo* dengan sendirinya menurunkan kualitas norma dan membuka ruang disparitas penerapan.
4. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 menggunakan frasa "kerugian keuangan negara" dalam rezim hukum administrasi pemerintahan, namun dalam rangkaian norma yang sama, yakni Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 digunakan frasa "kerugian negara", sehingga terdapat ketidakseragaman terminologi yang membuka kemungkinan standar penilaian yang berbeda atas "kerugian" dalam satu mekanisme yang seharusnya utuh di mana ketidakseragaman terminologi

tersebut menimbulkan standar ganda *(double standard*) dalam penerapan hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Norma yang kontradiktif dalam satu desain mekanisme pengawasan intern dan tindak lanjut pengembalian membuat pelaksanaan hukum menjadi tidak seragam antar instansi/daerah/pejabat, bahkan membuka ruang selektivitas dan ketidaksetaraan perlakuan. Terlebih, Pemohon sebagai kepala desa secara rutin mengelola keuangan desa dan mengambil keputusan administratif, sehingga rentan dengan penerapan standar ganda oleh aparatur, di mana satu peristiwa kesalahan administratif dapat diperlakukan sebagai "kerugian negara" (pemulihan administratif), sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Menurut Pemohon, adanya kesempatan yang sama dalam pemerintahan mensyaratkan iklim tata kelola yang rasional dan terukur, di mana pejabat pemerintahan dapat menjalankan kewenangan/diskresi secara akuntabel tanpa rasa takut yang tidak proporsional akibat norma yang kabur. Hal tersebut disebabkan, norma pasal *a quo* menciptakan hambatan faktual terhadap kesempatan yang sama dalam pemerintahan, karena frasa "kerugian keuangan negara" dalam mekanisme administrasi pengawasan intern menimbulkan persepsi risiko pidana karena kesalahan administratif tanpa *mens rea,* sehingga pejabat pemerintahan terutama pada level desa berpotensi mengalami *over deterrence* dalam mengambil keputusan, yang menurunkan kualitas partisipasi dalam pemerintahan, sebab pejabat menjadi enggan menggunakan kewenangan/diskresi yang diperlukan masyarakat karena khawatir kesalahan prosedur administratif akan menjadi pintu masuk kerugian keuangan negara yang berujung kriminalisasi, kondisi ini menggerus makna kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang dijamin Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

5. Bahwa menurut Pemohon, penghapusan kata "keuangan" merupakan langkah konstitusional yang proporsional, untuk menghilangkan ketidakpastian, memperkuat perlindungan hukum, mencegah kriminalisasi kesalahan administratif tanpa *mens rea*, serta menegakkan kembali fungsi hukum administrasi negara sebagai instrumen pemulihan dan perbaikan tata kelola pemerintahan. Objek pengujian dalam permohonan *a quo* secara konsisten dan menyeluruh ditujukan terhadap kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6),

Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 sehingga apabila Mahkamah mengabulkan permohonan *a quo*, maka tidak akan terdapat pertentangan atau inkonsistensi dalam UU 30/2014.

Berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, Pemohon dalam petitum pada pokoknya memohon kepada Mahkamah agar menyatakan kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

[3.8] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalil dalam permohonannnya, Pemohon mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-32 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon *a quo* telah jelas, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi dan relevansinya untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama pokok permohonan Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, persoalan konstitusionalitas norma yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat kesempatan yang sama dalam pemerintahan dan hak memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat serta menghambat perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

[3.11] Menimbang bahwa berkenaan dengan persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan Pemohon tersebut di atas, penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu menguraikan hal-hal sebagai berikut.

[3.11.1] Bahwa UU 30/2014 merupakan hukum materiil bagi pejabat dalam menjalankan administrasi pemerintahan yang diperlukan sebagai salah satu instrumen untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, seperti partisipasi, transparansi, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi, dan efektifitas. Berlakunya UU

30/2014 juga dapat meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai upaya untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Selain itu, UU 30/2014 juga bertujuan untuk melindungi badan dan/atau pejabat pemerintahan dari tindakan sewenang-wenang dan maladministrasi dalam tata laksana administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, keberlakuan UU 30/2014 dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan UU *a quo* benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua badan atau pejabat pemerintahan di pusat dan daerah. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari upaya pembentuk undang-undang untuk memberikan jaminan kepada warga masyarakat sebagai subjek dalam sebuah negara hukum sebagaimana perwujudan kedaulatan rakyat. Dalam kaitan ini, UU 30/2014 menjadi panduan bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenangnya yang tidak boleh dilakukan secara semena-mena namun harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana telah dipraktikkan selama ini dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Dengan kata lain, UU 30/2014 mengkonkretkan AUPB dalam norma hukum yang mengikat [vide Penjelasan Umum UU 30/2014]. AUPB dimaksud meliputi asas kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik [vide Pasal 10 dan Penjelasan Umum UU 30/2014]. Dalam hal ini, AUPB tersebut tidak bersifat limitatif sebagaimana ketentuan Pasal 10 UU 30/2014, sebab apabila terdapat pelanggaran hukum administrasi yang berkaitan dengan penerapan asas dimaksud, di luar asas-asas yang telah ditentukan dapat diterapkan asas lain sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Hal ini sejalan dengan maksud dibentuknya UU 30/2014 yakni mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, namun juga menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan [vide Konsiderans Menimbang huruf c UU 30/2014].

Berkenaan dengan maksud tersebut, dalam UU 30/2014 ditentukan pula tujuan perlunya pengaturan administrasi pemerintahan, yaitu untuk menciptakan tertib dalam penyelenggaraan pemerintahan, memberikan kepastian hukum,

mencegah penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan; dan memberikan pelindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan. Oleh karena itu, perlu diterapkan AUPB terhadap keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan agar produk yang dihasilkan dapat menjadi instrumen hukum dalam peningkatan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat yang diberikan dengan sebaik-baiknya [vide Pasal 3 UU 30/2014]. Dengan kata lain, pengaturan administrasi pemerintahan pada dasarnya sebagai bagian dari upaya membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum [vide Penjelasan Umum UU 30/2014]. Dalam kaitan ini, UU 30/2014 menjadi landasan utama penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya untuk meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sekaligus menjadi instrumen untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan menciptakan pola pengaturan birokrasi yang semakin baik, transparan, efektif dan efisien.

[3.11.2] Bahwa berkenaan dengan uraian tersebut di atas, terkait dengan isu konstitusionalitas frasa “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara”, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Januari 2017, telah menegaskan antara lain sebagai berikut:

> **[3.10.3]** Bahwa setelah Putusan Mahkamah Nomor 003/PUU-IV/2006, pembentuk Undang-Undang mengundangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang di dalamnya memuat ketentuan antara lain; Pasal 20 ayat (4) mengenai pengembalian kerugian negara akibat kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan; Pasal 21 mengenai kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk memeriksa ada atau tidak adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan; Pasal 70 ayat (3) mengenai pengembalian uang ke kas negara karena keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah; dan Pasal 80 ayat (4) mengenai pemberian sanksi administratif berat kepada pejabat pemerintahan karena melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian negara. Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan

dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (***ultimum remedium***);

[3.10.4] Bahwa dengan keberadaan UU Administrasi Pemerintahan dikaitkan dengan kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3) UU Tipikor menurut Mahkamah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma penerapan unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Selama ini, berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 003/PUU-IV/2006 pemahaman kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan bukan saja karena perbuatan tersebut "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata" akan tetapi hanya "dapat" menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan. Dalam perkembangannya dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela. Dengan demikian, bila dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Dengan perkataan lain kerugian negara merupakan implikasi dari: 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor. Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi;

[3.10.5] Bahwa pencantuman kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor membuat delik dalam kedua pasal tersebut menjadi delik formil. Hal itu menurut Mahkamah dalam praktik seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan diskresi atau pelaksanaan asas freies Ermessen yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya, sehingga seringkali terjadi kriminalisasi dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Demikian juga terhadap kebijakan yang terkait dengan bisnis namun dipandang dapat merugikan keuangan negara maka dengan pemahaman kedua pasal tersebut sebagai delik formil seringkali dikenakan tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut tentu dapat menyebabkan pejabat publik takut mengambil suatu kebijakan atau khawatir kebijakan yang diambil akan dikenakan tindak pidana korupsi, sehingga di antaranya akan berdampak pada stagnasi proses penyelenggaraan negara,

rendahnya penyerapan anggaran, dan terganggunya pertumbuhan investasi. Kriminalisasi kebijakan terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan persoalan mulai dari perhitungan jumlah kerugian negara yang sesungguhnya sampai kepada lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian negara. Oleh karena dipraktikkan secara berbeda-beda menurut Mahkamah pencantuman kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menimbulkan ketidakpastian hukum dan telah secara nyata bertentangan dengan jaminan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Selain itu, menurut Mahkamah kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor juga bertentangan dengan prinsip perumusan tindak pidana yang harus memenuhi prinsip hukum harus tertulis (*lex scripta*), harus ditafsirkan seperti yang dibaca (lex stricta), dan tidak multitafsir (*lex certa*), oleh karenanya bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

[3.10.6] Bahwa penerapan unsur merugikan keuangan dengan menggunakan konsepsi *actual loss* menurut Mahkamah lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional, seperti dengan UU Administrasi Pemerintahan sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.10.2] dan paragraf [3.10.3] di atas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) serta Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003 (United Nation Convention Against Corruption, 2003) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 UU BPK mendefiniskan, “Kerugian negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Berdasarkan ketentuan tersebut konsepsi kerugian negara yang dianut adalah konsepsi kerugian negara dalam arti delik materiil, yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual. Konsepsi tersebut sebenarnya sama dengan penjelasan kalimat “secara nyata telah ada kerugian negara” yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasannya yang menyatakan sebagai kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Selain itu, agar tidak menyimpang dari semangat Konvensi PBB Anti Korupsi maka ketika memasukkan unsur kerugian negara dalam delik korupsi, kerugian negara tersebut harus benar-benar sudah terjadi atau nyata. Hal ini dikarenakan delik korupsi yang terdapat dalam Konvensi PBB Anti Korupsi telah diuraikan secara jelas meliputi suap, penggelapan dalam jabatan, memperdagangkan pengaruh, penyalahgunaan jabatan, pejabat publik memperkaya diri secara tidak sah, suap di sektor swasta, penggelapan dalam perusahaan swasta, pencucian uang hasil kejahatan, menyembunyikan adanya kejahatan korupsi, dan menghalang-halangi proses peradilan.

Berdasarkan kutipan uraian pertimbangan hukum di atas, Mahkamah telah menegaskan bahwa dengan berlakunya UU 30/2014, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenakan tindak pidana korupsi, melainkan dengan mendahulukan/mengedepankan sanksi administratif (*primum remedium*), karena penerapan sanksi pidana atau pidana korupsi sebagai upaya terakhir *(ultimum remedium).*

[3.12] Menimbang bahwa selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil Pemohon yang pada pokoknya memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan kata “keuangan” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c, dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

[3.12.1] Bahwa berkenaan dengan dalil Pemohon *a quo*, penting bagi Mahkamah mengutip secara utuh substansi norma yang dipersoalkan tersebut. Dalam hal ini, Pasal 16 dan Pasal 20 UU 30/2014 berada dalam Bab V yang mengatur tentang Kewenangan Pemerintah, di mana Pasal 16 berada pada bagian keenam yang mengatur tentang Sengketa Kewenangan, sedangkan Pasal 20 UU 30/2014 berada pada bagian ketujuh yang mengatur tentang Larangan Penyalahgunaan Wewenang, sebagai berikut.

Pasal 16

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mencegah terjadinya Sengketa Kewenangan dalam penggunaan Kewenangan.
(2) Dalam hal terjadi Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian Sengketa Kewenangan berada pada antaratasan Pejabat Pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup.
(4) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden.
(5) Penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

(6) Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

(1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
(2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
a. tidak terdapat kesalahan;
b. terdapat kesalahan administratif; atau
c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
(3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
(5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
(6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Berkenaan dengan kutipan norma di atas, yang harus dijawab oleh Mahkamah terkait dengan persoalan konstitusionalitas norma yang dipermasalahkan oleh Pemohon adalah apakah kata “keuangan” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan menghambat hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat serta menghambat perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut, sebagaimana telah Mahkamah pertimbangkan dalam Paragraf **[3.11]** di atas bahwa tujuan utama dibentuk UU 30/2014 adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan,

badan dan/atau pejabat pemerintahan di mana dalam menggunakan wewenangnya harus mengacu pada AUPB dan mendasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, UU 30/2014 juga menjadi solusi dalam memberikan pelindungan hukum bagi masyarakat dan juga bagi pejabat pemerintahan serta menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan. Di samping itu, dalam hal terdapat kesalahan administrasi, UU 30/2014 memiliki pola yang berbeda mengenai penyelesaian kesalahan administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan yang berpotensi menyebabkan kerugian keuangan negara. Di mana dalam UU 30/2014, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai pidana atau pidana korupsi dan mekanisme penyelesaiannya pun tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana atau pidana korupsi, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, dalam konteks UU 30/2014 justru hendak menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana atau pidana korupsi sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

[3.12.2] Bahwa dalam kaitan dengan norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh Pemohon merupakan bagian dari rangkaian pengaturan sengketa kewenangan, yang pada hakikatnya adalah klaim penggunaan wewenang yang dilakukan oleh 2 (dua) pejabat pemerintahan atau lebih yang disebabkan oleh tumpang tindih atau tidak jelasnya pejabat pemerintahan yang berwenang menangani suatu urusan pemerintahan [vide Pasal 1 angka 13 UU 30/2014]. Adanya tumpang tindih atau ketidakjelasan dimaksud jelas tidak sejalan dengan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang harus berdasarkan asas legalitas yakni mengedepankan dasar hukum dari suatu keputusan dan/atau tindakan yang dibuat; asas perlindungan terhadap hak asasi manusia yang menegaskan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945; serta harus pula didasarkan pada AUPB [vide Pasal 5 dan Penjelasan UU 30/2014]. Selain itu, terjadinya klaim penggunaan wewenang dimaksud dapat disebabkan terlanggarnya pembatasan wewenang yang seharusnya dipatuhi, misalnya karena masa atau tenggang waktu wewenang pejabat pemerintahan telah berakhir, wilayah atau daerah berlakunya

wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang yang tidak sesuai sehingga menimbulkan klaim yang dianggap pejabat pemerintahan telah melampaui kewenangannya [vide Pasal 15 UU 30/2014]. Untuk menyelesaikan klaim dimaksud telah ditentukan kronologisnya dalam UU 30/2014 bahwa kewenangan penyelesaian sengketa kewenangan tersebut berada pada antaratasan pejabat pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 16 ayat (2) UU 30/2014]. Apabila dihasilkan kesepakatan maka hal tersebut mengikat para pihak yang bersengketa, sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup. Sebaliknya, apabila tidak tercapai kesepakatan maka penyelesaian sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden. Artinya, upaya untuk menegakkan persoalan administrasi pemerintahan tetap harus dilakukan hingga level pemerintahan tertinggi, yaitu Presiden. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan pelindungan kepada setiap masyarakat dan bahkan, memungkinkan warga masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap keputusan dan/atau tindakan, kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang bersangkutan. Selain itu, masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada peradilan tata usaha negara, karena UU 30/2014 adalah bagian dari hukum materiil dalam sistem peradilan tata usaha negara [vide Penjelasan Umum UU 30/2014]. Dengan demikian, mekanisme penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan tetap berada dalam koridor hukum administrasi, tidak sebagaimana yang didalilkan Pemohon.

Selanjutnya, berkenaan dengan dalil Pemohon yang mempersoalkan ketidakpastian hukum kata “keuangan” dalam norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 sehingga memohon agar kata tersebut dihapus. Penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa untuk memahami norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 dimaksud tidak dapat dilepaskan dari keseluruhan norma, khususnya norma Pasal 16 ayat (3) UU *a quo* yang menegaskan bahwa dalam hal penyelesaian sengketa kewenangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, maka terhadap sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, kerugian keuangan negara dimaksud tidak termasuk kerugian terhadap aset negara dan kerugian lingkungan

hidup. Dengan kata lain, jika kerugian dimaksud mencakup ketiga hal maka cakupannya menjadi lebih luas sehingga menjadi kerugian negara. Berkenaan dengan hal ini, norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 menggunakan frasa “Dalam hal”, yang jika diilustrasikan dengan menggunakan rujukan atau pedoman perumusan norma pada angka 260 huruf c Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 12/2011), frasa “dalam hal” tersebut digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka). Artinya, proses penyelesaian sengketa kewenangan dalam penggunaan kewenangan ditempuh terlebih dahulu, sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan dalam Pasal 16 ayat (2) hingga ayat (5) UU 30/2014. Ketentuan ini sejalan dengan penegasan atas larangan penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam norma Pasal 17 UU 30/2014, yaitu larangan melampaui wewenang, mencampuradukan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang. Oleh karena itu, apabila terdapat tindakan atau perbuatan melanggar larangan yang berakibat terjadinya kerugian keuangan negara, aset negara dan/atau lingkungan hidup yang telah diselesaikan penggunaan kewenangannya dalam sengketa kewenangan, maka upaya terakhir (*ultimum remidium*) untuk menyelesaikan akibat yang ditimbulkan dari penggunaan kewenangan yang merugikan keuangan negara adalah melalui proses hukum pidana atau pidana korupsi. Hal demikian yang sesungguhnya menjadi esensi utama adanya norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 dan ketentuan tersebut sekaligus memperkuat maksud dibentuknya UU 30/2014 sebagai dasar hukum penyelesaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan sekaligus untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme, dengan menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien [vide Penjelasan Umum UU 30/2014]. Dengan demikian, tidak terdapat persoalan inkonsistensi dalam norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon.

[3.12.3] Bahwa terkait dengan kekhawatiran Pemohon karena tidak dihapuskan kata “keuangan” dalam norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 yang berpotensi menyebabkan dampak terhadap kriminalisasi kesalahan administratif tanpa *mens rea* yang potensial akan dialami oleh Pemohon. Menurut Mahkamah, kekhawatiran

tersebut tidak benar adanya, oleh karena sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026, diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 2 Maret 2026, penilaian ada tidaknya *mens rea* dalam tindak pidana korupsi merupakan kewenangan hakim dalam proses peradilan. Dalam hal ini, penting bagi Mahkamah menegaskan berkenaan dengan UU 30/2014, penilaian terhadap ada tidaknya *mens rea* sekalipun menjadi kewenangan hakim, namun demikian penyelesaian atas penyalahgunaan wewenang dimaksud harus mendahulukan penerapan sanksi administratif sebelum dilakukan proses pidana umum atau pidana korupsi.

[3.12.4] Bahwa selanjutnya terkait dengan kata "keuangan" dalam norma Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) UU 30/2014 yang juga didalilkan inkonstitusionalitasnya, penting bagi Mahkamah menegaskan terlebih dahulu bahwa norma *a quo* mengatur mengenai pengawasan intern pemerintah terhadap larangan penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Dalam hal ini, apakah terjadi pelampauan wewenang, pencampuradukan wewenang dan/atau bertindak sewenang-wenang, sebagaimana batasan-batasan yang telah ditentukan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 UU 30/2014. Dalam hal ini, hasil dari pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah berupa: 1) tidak terdapat kesalahan; 2) terdapat kesalahan administratif, atau 3) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara [vide Pasal 20 ayat (2) UU 30/2014]. Jika dari pengawasan dimaksud hasilnya terdapat kesalahan administratif maka dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berbeda halnya jika hasil pengawasan intern pemerintah menyatakan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara maka harus dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan [vide Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014].

[3.12.5] Bahwa berkenaan dengan dalil Pemohon yang memohon kepada Mahkamah agar kata "keuangan" dalam norma Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 dihapuskan sehingga frasanya menjadi "kerugian negara" karena menurut Pemohon hal tersebut bersifat kontradiktif dalam satu rangkaian norma jika dikaitkan dengan norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014. Dalam kaitan ini penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa norma Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 merupakan

bagian dari pengaturan larangan penyalahgunaan wewenang yang substansinya mengatur lebih lanjut ketentuan norma Pasal 20 ayat (2) UU 30/2014, yang menegaskan salah satu hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah adalah terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Dalam hal ini, kerugian keuangan negara tersebut harus dikembalikan. Apabila Mahkamah mengikuti argumentasi Pemohon maka kerugian negara yang dimaksud menjadi tidak jelas dan tidak terukur jika dibaca dan dipahami dalam satu kesatuan norma. Terlebih, Mahkamah telah menegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 yang pada pokoknya menyatakan agar hal terkait dengan kerugian keuangan negara harus secara nyata dapat terukur. Oleh karena apabila semua frasa "kerugian keuangan negara" dalam norma Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) dalam UU 30/2014, diubah menjadi "kerugian negara" maka hal tersebut akan memberikan makna dan arti yang sangat luas. Hal tersebut pada akhirnya akan menyebabkan tidak adanya batasan yang jelas dan multitafsir oleh karena segala hal terkait dengan kesalahan administratif dapat saja ditafsirkan sebagai "kerugian negara". Hal ini berbeda apabila norma Pasal *a quo* tetap menggunakan kata "keuangan" maka terdapat ukuran kerugian negara yang jelas yakni "keuangan negara" yang harus dikembalikan berdasarkan hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintahan. Terlebih, jika kerugian negara yang dimaksud cakupannya tidak hanya "keuangan" maka hal tersebut harus dirumuskan secara tegas sebagaimana ketentuan dalam norma Pasal 16 ayat (6) UU 30/2014 yang telah secara tegas mengunakan frasa kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon yang mempersoalkan kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) dalam UU 30/2014 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 adalah dalil yang tidak berdasar sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

[3.13] Menimbang bahwa Pemohon juga mendalilkan norma Pasal 20 UU 30/2014, bersifat kontradiktif dalam satu rangkaian norma yang sama karena norma Pasal 20 ayat (2) huruf c UU 30/2014 menyebut "kerugian keuangan negara" melalui

frasa “terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara”, kemudian norma Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 menyatakan “pengembalian kerugian keuangan negara” melalui frasa “dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja…”, akan tetapi norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 justru menggunakan frasa yang berbeda, yakni “kerugian negara” melalui frasa “Pengembalian kerugian negara…”, sehingga menurut Pemohon secara gramatikal dan sistematis terdapat *contradictio in terminis* dalam satu pasal yang seharusnya membentuk satu desain mekanisme pengawasan dan pemulihan kerugian secara utuh. Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

[3.13.1] Bahwa norma Pasal 20 ayat (5) UU 30/2014 secara substansi sepenuhnya merujuk pada norma Pasal 20 ayat (4) dan ayat (2) huruf c, di mana norma utuh Pasal 20 ayat (5) UU 30/2014 menyatakan bahwa, “Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang”. Sementara itu, norma utuh Pasal 20 ayat (6) UU 30/2014 menyatakan bahwa, “Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang”. Lebih lanjut, secara gramatikal, baik norma Pasal 20 ayat (2) huruf c maupun norma Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 yang dijadikan rujukan norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 tidak menggunakan frasa “kerugian negara”, melainkan “kerugian keuangan negara”. Adanya perbedaan penggunaan frasa “kerugian negara” dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 menurut Mahkamah berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena secara substansial terdapat perbedaan makna antara frasa “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara”. Terlebih, dalam beberapa norma pasal UU 30/2014, jika kerugian dimaksud cakupannya tidak hanya keuangan negara maka disebutkan dengan jelas, yaitu kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, misalnya dalam Pasal 16 UU 30/2014. Artinya, cakupan kerugian negara lebih luas dari kerugian keuangan negara.

Dengan adanya rujukan yang tidak sesuai dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 menyebabkan norma *a quo* tidak selaras atau harmonis

sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, dalil Pemohon yang menyatakan terdapat *contradictio in terminis* pada frasa "kerugian negara" dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 adalah dalil yang berdasar. Dengan demikian, frasa "kerugian negara" dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 harus dipahami dan dimaknai menjadi "kerugian keuangan negara". Dengan pemaknaan demikian akan tercipta sinkronisasi dan koherensi antara norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 dengan norma-norma lain yang dijadikan rujukan dalam norma Pasal 20 UU 30/2014.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon yang mempersoalkan frasa "kerugian negara" dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 dalam kaitan dengan keberlakuan norma Pasal 20 ayat (2) huruf c dan ayat (4) UU 30/2014 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dalil yang berdasar. Namun, oleh karena pemaknaan yang dikabulkan oleh Mahkamah tidak sebagaimana yang dimohonkan, maka dalil Pemohon *a quo* adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) dalam UU 30/2014 telah ternyata tidak menimbulkan persoalan persamaan kedudukan di dalam hukum, hak untuk mengembangkan dan memajukan diri, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, kesempatan yang sama dalam pemerintahan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Dengan demikian, dalil Pemohon sepanjang berkenaan dengan kata "keuangan" dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) dalam UU 30/2014 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Sementara itu, dalil Pemohon berkenaan dengan frasa "kerugian negara" dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 telah ternyata menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, namun oleh karena pemaknaan yang dilakukan Mahkamah tidak sebagaimana yang didalilkan Pemohon, maka dalil Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.15] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo;*

[4.2] Pemohon I sampai dengan Pemohon VII tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pemohon VIII memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.4] Permohonan Pemohon VIII berkenaan dengan kata “keuangan” dalam norma Pasal 16 ayat (6), Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (4) UU 30/2014 adalah tidak beralasan menurut hukum;

[4.5] Permohonan Pemohon VIII berkenaan dengan frasa “kerugian negara” dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon VIII untuk sebagian;
2. Menyatakan frasa “kerugian negara” dalam norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "kerugian keuangan negara", sehingga norma Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) selengkapnya berbunyi:

(5) Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

(6) Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan Pemohon VIII untuk selain dan selebihnya;
5. Menyatakan permohonan Pemohon I sampai dengan Pemohon VII tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Ridwan Mansyur, dan Adies Kadir masing-masing sebagai Anggota pada hari **Selasa,** tanggal **tujuh,** bulan **April**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **dua puluh sembilan**, bulan **April**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, selesai diucapkan **pukul 14.28 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Adies Kadir, dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Hani Adhani

sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.	**ttd.**
Saldi Isra	**Enny Nurbaningsih**
ttd.	**ttd.**
Ridwan Mansyur	**Arsul Sani**
ttd.	**ttd.**
Daniel Yusmic P. Foekh	**M. Guntur Hamzah**
ttd.	**ttd.**
Adies Kadir	**Liliek Prisbawono Adi**

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Hani Adhani

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan penerbitan putusan ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Diterbitkan di Jakarta
pada tanggal 21 Mei 2026

DIREKTUR JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM REPUBLIK INDONESIA

ttd

Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dokumen Berita Negara ini telah ditandatangani secara elektronik dan dilengkapi sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikasi Elektronik (BSrE)