

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Suatu negara memiliki tujuan negara yang hendak dicapai. Demikian pula Republik Indonesia juga mempunyai tujuan yang tertuang dalam alenia ke-4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”¹.

Undang-undang tersebut sebagai pedoman dan pengatur kewajiban warga Negara terhadap negaranya dan kewajiban negara terhadap warganya. Indonesia adalah negara yang sangat besar, mulai dari jumlah penduduknya, luas wilayah, sumber daya alam hingga seni budaya dan adat istiadatnya.

¹Alenia ke-IV Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam pencapaian tujuan suatu negara pasti akan selalu dikaitkan dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggara pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Oleh sebab itu maka keuangan negara sangat diperlukan dalam suatu perputaran roda pemerintahan sehingga dapat tercapai tujuan negara tersebut dan bukan hanya cita-cita hukum belaka. Oleh sebab itu sebagai kaidah hukum tertulis dalam hal penyelenggaraan keuangan negara harus sesuai dengan bingkai Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum tahun 2003, ketentuan yang digunakan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara adalah ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu *Indische Compabiliteitswet* atau lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448, yang selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir UU Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 3201.²

Kemudian dengan perkembangan hukum keuangan negara, maka diterbitkannya Undang- Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan

²<https://cermatkeuangan.blogspot.co.id/2015/11/pengertian-keuangan-negara-menurut.html> diakses hari rabu tanggal 7 Maret 2018 jam 10.00 Wita.

Negara, Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan negara, Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Undang Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang- Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahunnya, kecuali ditolak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di pakai Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja (UU APBN) Tahun Anggaran sebelumnya yang digunakan. Dengan adanya undang-undang yang mengatur secara spesifik mengenai keuangan negara tersebut, maka bisa dilihat penjabaran dari keuangan negara yang tertulis dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam perkembangannya semakin hari dinamika pengelolaan keuangan negara sangatlah kompleks.

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³

Dalam hal ini hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai oleh negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Pengertian barang dan jasa yang dikuasai dapat berupa barang

³Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

bergerak maupun barang yang tidak bergerak serta berwujud maupun tidak berwujud. Penguasaan ini oleh negara secara substansi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tidak memberikan keabsahan untuk memilikinya. Kepemilikan dalam negara hanya berada pada pemilik kedaulatan yaitu rakyat Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-undang.⁴

Landasan Keuangan Negara ada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan keuangan Negara Pasal 23A-23E. Kedudukan hukum keuangan Negara berada pada tataran hukum publik karena bertujuan untuk kepentingan Negara, namun bukan berarti tidak bersinggungan dengan hukum privat. Ruang lingkup keuangan Negara termaktub dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yaitu tentang Hak Negara dalam memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, melakukan pinjaman. Sedangkan kewajiban Negara meliputi menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara serta membayar tagihan pihak ketiga. Sumber keuangan Negara meliputi pajak Negara (pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai barang dan jasa, pajak penjualan atas barang mewah, dan bea materai), bea dan cukai (bea masuk, cukai gula, cukai tembakau), Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yaitu penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah. Pengelolaan keuangan Negara meliputi

⁴Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Grafindo, Jakarta, 2008, hal 2-3

perencanaan keuangan Negara, pelaksanaan keuangan Negara, pengawasan keuangan Negara, dan pertanggungjawaban keuangan Negara.⁵

Semua kegiatan yang berhubungan dengan keuangan negara pasti akan dimintakan laporan keuangan dan pertanggungjawabannya sesuai yang diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Dalam pelaksanaannya yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta peraturan-peraturan lainnya yang berhubungan dengan keuangan negara.

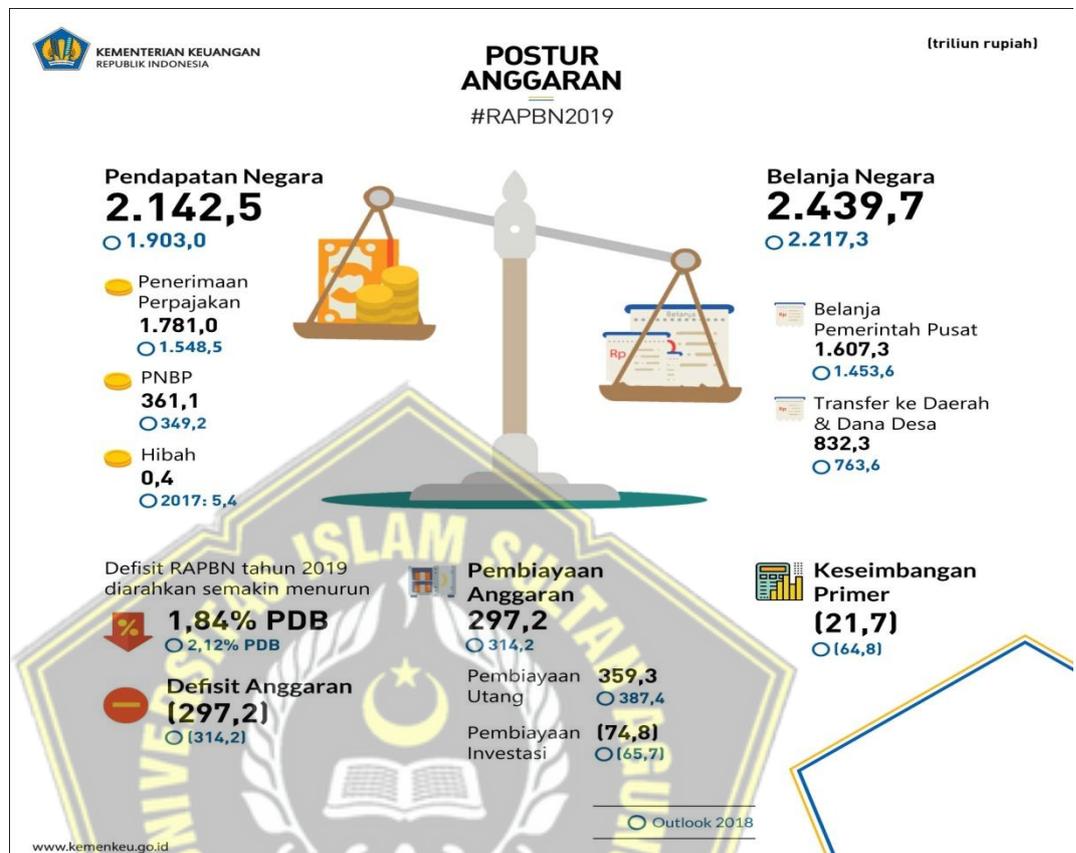
Intinya adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mengatur mengenai politik anggaran yang telah disusun sesuai dengan visi misi dari pemerintah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara mengatur mengenai operasional administrasi pengelolaan hingga penyusunan laporan Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara mengatur mengenai pertanggungjawaban Keuangan Negara setelah digunakan.

Berikut pokok pokok kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia Tahun 2018 sebagai mana tabel Berikut⁶:

⁵*Ibid.*

⁶<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>, di akses pada Tanggal 6 Juni 2020 Jam 13. 00 Wita.

Tabel I:



Sumber: www.kemenkeu.go.id/apbn2019

Berdasarkan tabel diatas, penerimaan Keuangan Negara adalah paling besar adalah dari pajak yaitu sekitar 85 %. Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷ Seharusnya penerimaan Keuangan Negara yang sedikian besar tersebut harus digunakan untuk kepentingan rakyat dan harus bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat. Tanpa pajak, sebagian besar kegiatan negara sulit

⁷ Pasal 1 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

untuk dapat dilaksanakan. Penggunaan uang pajak meliputi mulai dari belanja pegawai sampai dengan pembiayaan berbagai proyek pembangunan. Pembangunan sarana umum seperti jalan-jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit atau puskesmas, kantor polisi dibiayai dengan menggunakan uang yang berasal dari pajak.⁸

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara ini, walaupun telah banyak sekali peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pedoman pengelolaan Keuangan Negara baik tingkat pusat maupun sampai dengan tingkat daerah Propinsi atau Kabupaten atau Kota bahkan sekarang sampai ke tingkat desa di seluruh pelosok Indonesia masih banyak ditemukan penyimpangan oleh oknum-oknum pengelola keuangan negara. Dimana hal ini adalah akan menimbulkan kerugian keuangan negara.

Dalam survei terbaru yang dilakukan *Transparency International*, Indonesia menempati peringkat 85 (dari 180 negara di dunia) pada Indeks Persepsi Korupsi 2019. Skor yang diperoleh Indonesia dalam daftar indeks tersebut adalah 40, naik 2 point skor yang didapat Indonesia di tahun sebelumnya. *Corruption Perception Index* (CPI) atau Indeks Persepsi Korupsi (IPK), merupakan indeks komposit/ gabungan yang mengukur persepsi publik terhadap korupsi di negara-negara di dunia. Sejak diluncurkan pada tahun 1995 IPK telah digunakan oleh banyak negara sebagai rujukan tentang situasi korupsi periodik tahun per tahun.⁹

⁸ Ditjen Pajak, *Buku Panduan Hak dan Kewajiban Wajib Pajak*, Jakarta, 2013, hal 8

⁹<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk-kegiatan/4164CNNIndonesia-indeks-persepsi-korupsi-2019-skor-indonesia-di-angka-40> diakses Tanggal 23 Januari 2020 jam 22.53 Wita

Kerugian negara atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.¹⁰ Pada Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berbunyi: kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Ketentuan mengenai penyelesaian Kerugian Negara sebagaimana dimaksud didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri atau pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.

Bilapun ada kasus korupsi yang bisa terpenuhinya pengembalian keuangan negara tidak sepenuhnya seluruh kasus korupsi di Indonesia bisa memenuhi pengembalian seluruh kerugian negara yang dialami. Pada contoh perbandingan kasus yaitu kasus e-KTP yang menjerat mantan ketua DPR RI Setya Novanto dan kasus korupsi PDAM Kota Makassar. Vonis terhadap Setnov memang lebih rendah dari tuntutan Jaksa KPK yang sebelumnya menuntut agar terdakwa dihukum 16 tahun penjara dan denda Rp1 miliar dengan subsidair 6 bulan kurungan. Ketua Majelis Hakim Yanto usai membacakan amar putusannya mengatakan, terdakwa dan jaksa penuntut memiliki waktu tujuh hari untuk pikir-

¹⁰Pasal 1 Angka 22 Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

pikir menerima atau banding atas vonis yang dijatuhkan majelis. Politikus Partai Golkar tersebut dinyatakan melanggar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dalam UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tipikor. Selain hukuman penjara dan denda, Majelis Hakim dalam amar putusannya juga mewajibkan Setya Novanto membayar uang pengganti kerugian negara 7,3 juta dollar AS dikurangi yang sudah dibayar terdakwa ke KPK sebanyak Rp5 miliar. Apabila tidak bayar dalam waktu satu bulan, maka harta benda Setnov akan dilelang untuk negara. Jika tidak cukup maka Setnov harus menjalani penjara selama 2 tahun. Majelis hakim juga menjatuhkan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik selama 5 tahun kepada Setnov usai menjalani masa hukuman.¹¹

Sedangkan dalam kasus korupsi PDAM Kota Makassar, Walikota Makassar Ilham Arief Sirajuddin periode 2004-2009 dan 2009-2014 dinilai jaksas, bersama-sama dengan Direktur Utama PT Traya dan PT Traya Tirta Makassar Hengky Widjaja mengarahkan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar untuk menunjuk Perusahaan tertentu, memerintahkan untuk melakukan pembayaran air curah yang tidak dianggarkan dalam RKAP PDAM Kota Makassar dan meminta untuk tetap melanjutkan Kerjasama Rehabilitasi, Operasi dan Transfer (ROT) Instalasi Pengolahan Air (IPA) II Panaikang Tahun 2007-2013. Akibat perbuatannya merugikan keuangan negara senilai Rp 45,844 miliar. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa berupa pidana penjara selama delapan tahun, dikurangi selama terdakwa berada dalam tahanan, dan pidana

¹¹<https://news.okezone.com/read/2018/04/24/337/1891024/akhir-drama-setya-novanto-hingga-vonis-15-tahun-penjara>, Diakses Pada Tanggal 23 April 2018 Pukul 20.00 Wita

denda sebesar Rp 300 juta subsidair 3 bulan kurungan, dengan perintah supaya terdakwa tetap ditahan.¹²

Istilah kerugian keuangan Negara terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 Tentang Perubahan atas undang-undang nomor 31 tahun 1999 Tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Pada Pasal 2 dan Pasal 3 mencantumkan kerugian Negara sebagai unsur pidana. Selanjutnya Pasal 32 (1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), apabila dalam melaksanakan tugasnya telah ditemukan bukti adanya unsur pidana dalam pengelolaan Keuangan Negara, maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) kepada aparat penegak hukum yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, Kepolisian.

Dinamika hukum dan banyaknya produk legislasi saat ini yang tidak jarang menimbulkan perbedaan pandangan dan sudut pandang baik dalam ranah akademis maupun dalam praktik penegakan hukum, dan kebutuhan akan

¹²<https://www.merdeka.com/peristiwa/kasus-korupsi-pdam-eks-wali-kota-makassar-dituntut-8-tahun-penjara.html>, Diakses Pada Tanggal 23 April 2018 Pukul 20.00 Wita

pengetahuan dan pemahaman komprehensif dari aparat penegak hukum, sehingga terdapat kesamaan pola pikir dan gerak langkah antara penyidik, penuntut umum maupun hakim dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi. Oleh karena itu perlu adanya persamaan persepsi dalam hal penanganan tindak pidana korupsi yang selama ini belum mempertimbangkan aspek penyelamatan kerugian negara dengan pembiayaan yang sekecil mungkin dari para penegak hukum.

Sebagai contoh dalam suatu penanganan tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, Kepolisian, baik secara operasi tangkap tangan ataupun melalui penyelidikan atau tindak lanjut dari laporan atau temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) di salah satu daerah, mulai dari tingkat penyelidikan kemudian ditingkatkan penyidikan, pemeriksaan tersangka, pemeriksaan saksi, sampai dengan pelimpahan ke pengadilan untuk di sidangkan menghabiskan dana operasional yang sangat besar. Belum lagi nanti sudah ada putusan pengadilan yang memvonis terdakwa, yang harus menempatkan seorang terdakwa tersebut untuk menjalani masa tahanan di lembaga pemasyarakatan sesuai dengan putusan pengadilan tersebut. Biaya operasional tersebut sangat besar sekali dari mulai awal penyelidikan sampai dengan seorang terdakwa di vonis pengadilan untuk menjalani masa hukuman di Lembaga Pemasyarakatan sampai dengan selesainya masa hukuman tersebut. Ada beberapa contoh kasus yang angka kerugian negara atas tindak pidana korupsi tersebut lebih besar biaya penanganan perkara dari pada kerugian negara yang terjadi. Dalam penjatuhan denda ataupun uang pengganti juga belum bisa memberikan penyelamatan

kerugian negara yang dikembalikan ke kas negara dan belum berlandaskan nilai keadilan. Hal ini terjadi karena beban biaya operasional penanganan perkaranya lebih besar dari pada pengembalian kerugian Negara.

Penanganan tindak pidana, termasuk tipikor, pada saat ini lebih mengedepankan pada pendekatan *retributive justice*. Dalam Pendekatan *retributive justice* yang lebih mengedepankan sanksi pidana (*primum remedium*) banyak mengalami kegagalan dalam pencegahan maupun dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang berlaku jika dikaji lebih mendalam, sasaran yang hendak dituju oleh pembentuk undang-undang adalah bagaimana aparat penegak hukum bekerja secara optimal untuk mengembalikan kerugian kepada negara. Atas kegagalan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi dengan pendekatan *retributive justice*, perlu dilakukan pendekatan baru yaitu *restorative justice*. Pendekatan *restorative justice* di samping mempunyai fungsi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, pendekatan ini dapat dipakai sebagai sarana mengoptimalkan pengembalian kerugian kepada negara serta menghemat biaya yang dikeluarkan dalam penanganan suatu kasus tindak pidana korupsi.¹³

Pembiayaan yang dikeluarkan kepada lembaga penegak hukum saat ini tidak sama besaran anggarannya. Kejaksaan, misalnya, total biaya satu perkara korupsi hingga tuntas adalah 200 juta rupiah. Rinciannya, 25 juta rupiah tahap penyelidikan; 50 juta rupiah tahap penyidikan; 100 juta rupiah tahap penuntutan. Sisanya, 25 juta rupiah lagi, dipakai untuk biaya eksekusi putusan. Di kepolisian

¹³Fadil Zumhana, *Restorative Justice Sebagai Primum Remedium Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2015, hal 9.

biaya penyelidikan dan penyidikan perkara korupsi juga tak jauh beda, totalnya 208 juta rupiah per perkara. Di Komisi Pemberantasan Korupsi, sistemnya menggunakan sistem pagu. Pagu anggaran tahap penyelidikan 11 miliar rupiah untuk proyeksi 90 perkara. Tahap penyidikan punya pagu anggaran 12 miliar untuk proyeksi 85 perkara. Sementara, untuk tahap penuntutan dan eksekusi dialokasikan 14,329 miliar untuk 85 kasus. Selain itu, masih ada biaya yang digunakan untuk eksekusi pidana badan sebesar 45 miliar rupiah. Menurut keterangan dari penyidik Direktorat Tindak Pidana Korupsi Bareskrim Mabes Polri, biaya penanganan perkara korupsi seringkali tidak mencukupi. Apalagi kalau perkaranya kompleks dan bukti yang hendak diperoleh memerlukan biaya yang tidak sedikit. Misalnya, membuat foto udara dalam kasus dugaan korupsi pencetakan sawah fiktif di Kalimantan butuh biaya 300 jutaan.¹⁴

Biaya minimal juga akan menjadi tantangan tersendiri bagi mereka yang bertugas di daerah kepulauan. Penyidik memerlukan biaya untuk memanggil saksi-saksi yang mungkin tinggal di daerah yang jauh dan membutuhkan biaya transport yang tak sedikit. Menangani perkara korupsi di Jakarta dengan biaya 200 juta mungkin bisa dengan infrastruktur yang memadai, tetapi di daerah kepulauan belum tentu cukup dengan kondisi geografis Indonesia yang sangat luas. Hal ini bisa menjadi rujukan semua yang terlibat dari penyusun undang-undang sampai dengan persepsi dari kalangan akademisi maupun aparat penegak hukum harus mempunyai persepsi sama terlebih dahulu dalam penanganan suatu perkara tindak pidana korupsi.

¹⁴<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5733f0ea01aea/mau-tahu-biaya-penanganan-perkara-korupsi-simak-angka-dan-masalahnya> di akses tanggal 07 Maret 2018 jam 13.00 Wita

Lembaga Pemasyarakatan atau Lapas yang menjadi salah satu alat bagi negara dalam mengamankan dan mendidik kembali masyarakat yang telah melanggar ketentuan hukum ternyata memiliki beban operasional yang cukup tinggi. Kepala Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Kelas 1 Makassar Marasidin Siregar, mengkonfirmasi adanya kekurangan anggaran makan dan minum Lapas Kelas 1 Makassar sekitar Rp1,2 miliar selama bulan November hingga Desember 2017 lalu. Hal ini disebabkan karena terbatasnya dana yang dimiliki sehingga dalam mengoptimalkan kinerja, Lapas Kelas 1 Makassar harus meminjam dana atau berhutang dengan pemborong. Kalau saya hitung-hitung sampai akhir tahun itu kebutuhan kita Rp7 miliar, pembayaran hutang yang dimiliki Lapas Makassar akan dibayar setelah mendapat dana dari pusat di Jakarta yang diperkirakan akan masuk sekitar bulan Mei dan Juni 2018. Alokasi wilayah timur terkhusus Kota Makassar merupakan kota dengan alokasi dana yang paling besar, alokasi ini berbanding lurus dengan kapasitas lapas yang berjumlah kurang lebih untuk 1000 orang dan menjadi salah satu lapas terbesar di wilayah Indonesia Timur.¹⁵

Menurut data dari Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, rata-rata setiap narapidana yang menjalani masa hukuman di lembaga Pemasyarakatan di seluruh Indonesia yang jumlahnya ratusan ribu mendapat anggaran sebesar Rp 15.000,- setiap orangnya. Untuk tahanan di Komisi Pemberantasan Korupsi sebesar Rp 40.000,- dan untuk anggaran tahanan di kepolisian sebesar Rp 30.000,- Bisa dibayangkan berapa triliun hanya untuk makan narapidana belum dihitung operasional dan anggaran pegawai lembaga pemasyarakatan.

¹⁵<https://www.kabarmakassar.com/videos/view/12.html> di akses tanggal 07 Maret 2018 jam 13.00 wita

**Tabel II:
Anggaran KPK¹⁶**

Tahun	Anggaran
2018	849.539.138.000
2019	854.230.815.000

Sumber: www.kpk.go.id/id/publikasi/laporan/laporan-keuangan

**Tabel III:
Anggaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia¹⁷**

Tahun	Anggaran
2018	5.293.717.758.000
2019	6.400.000.000.000

Sumber: www.kejaksaan.go.id/home_kinerja.php

**Tabel IV:
Anggaran Kepolisian Republik Indonesia¹⁸**

Tahun	Anggaran
2018	98.100.000.000.000
2019	94.300.000.000.000

Sumber: www.kemenkeu.go.id/media/11213/buku-informasi-apbn

Untuk itu perlunya formulasi yang mampu menghemat anggaran biaya yang di keluarkan pemerintah dalam hal ini penanganan tindak pidana korupsi. Disamping itu perlu diterapkan optimalisasi dalam pengembalian kerugian negara oleh aparat penegak hukum serta penyusun undang-undang dan para pihak yang terkait dengan penanganan tindak pidana korupsi. Dalam hal ini penulis bisa merumuskan formulasi yang ideal dalam penanganan tindak pidana korupsi

¹⁶ Laporan Tahunan KPK Tahun 2018 dan Tahun 2019

¹⁷ Laporan Tahunan Kejaksaan Agung Republik Indonesia Tahun 2018 dan Tahun 2019

¹⁸ Informasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

dengan meminimalisir pengeluaran anggaran dari negara yang dibiayai dari pajak rakyat untuk penanganan suatu tindak pidana korupsi tersebut dan upaya pengembalian kerugian negara ke dalam kas negara sehingga paradigma penegakan hukum di Indonesia nantinya bukan berdasarkan penindakan tetapi lebih kepada pendekatan pencegahan, sehingga diharapkan anggaran penanganan tindak pidana korupsi berkurang. Hal ini juga berkaitan dengan peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi yang sekarang berlaku, memang perlu adanya perubahan yang harus dilakukan sehingga membutuhkan kerjasama para pihak terkait. Dalam hal ini penulis fokus untuk mengkaji dalam hal tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan negara.

Oleh sebab itu, dari uraian latar belakang di atas maka promovendus bermaksud untuk menyusun proposal disertasi dengan judul “Rekonstruksi Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan”. Dengan adanya penyusunan penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dan rujukan dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia dengan menghemat anggaran dan penyelamatan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.

B. Tujuan Penelitian Disertasi

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini berdasarkan dari rumusan permasalahan tersebut di atas :

1. Untuk mengungkapkan dan menganalisis penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini.
2. Untuk mengungkapkan dan menganalisis kelemahan-kelemahan penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.

C. Kegunaan Penelitian Disertasi

Penelitian diharapkan dapat memiliki kegunaan baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritisnya
 - a. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat menemukan teori baru tentang penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.
 - b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian yang akan datang yang bertalian dengan masalah penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia.

- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan, diskusi dan seminar di kalangan akademisi maupun praktis.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan, penyusun Undang-undang, aparat penegak hukum, masyarakat luas serta penentu kebijakan dalam kaitannya dengan penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia guna memaksimalkan upaya pencegahan tindak pidana korupsi dan pengembalian kerugian negara.
- b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan sumber rujukan bagi evaluasi pelaksanaan penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia guna penyelamatan kerugian keuangan negara.
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan pedoman dalam melakukan optimalisasi regulasi atau peraturan yang ada sehingga menjadi payung hukum dalam implementasi penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia guna penyelamatan kerugian negara sebagai bentuk mengakomodir asas keadilan, asas kepastian hukum bagi masyarakat.

D. Kerangka Teori Disertasi

1. *Grand Theory* : Teori Keadilan

1) Teori Hukum Sebagai Institusi Keadilan Satjipto Rahardjo

Teori Hukum Sebagai Institusi Keadilan diajarkan oleh Prof. Satjipto Rahardjo. Teori ini dipilih sebagai *Grand Theory* karena teori tersebut dapat menjelaskan filosofi tentang konsep keadilan secara makro baik pengertian, bentuk dan model di berbagai negara. Dalam teori tersebut, dikatakan bahwa membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Dengan demikian setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar, senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan pula. Kita tidak dapat membicarakan hukum hanya sampai kepada wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal. Kita juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya.¹⁹

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai keadilan, perlu dikemukakan terlebih dahulu pemahaman terhadap negara. Sebab menurut Max Weber, negara merupakan suatu struktur politik mencakup komunitas/ masyarakat, manusia yang hidup dalam suatu wilayah yang menjadi milik mereka di mana adanya pengadaan dan pemeliharaan tata

¹⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006, hal 56

keteraturan (hukum) bagi kehidupan mereka, serta adanya monopoli penggunaan kekuatan fisik.²⁰

Ciri-ciri suatu negara modern antara lain sebagai berikut :

- 1) Tata hukum dan administrasi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.
- 2) Mempunyai pemerintah atau orang yang menjalankan tugas-tugas negara sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan tidak wewenang-wenang
- 3) Adanya wewenang yang terkait bagi seluruh warga termasuk pejabat dan seluruh tindakan dan perbuatannya yang dilakukan di wilayah negara yang bersangkutan. Jadi, negara adalah tatanan dari rakyat yang menduduki wilayah dan memiliki pemerintahan yang sah dan berdaulat.

Adanya negara, maka bisa menjadi alat untuk tercapainya sebuah keadilan. Karena negara dilengkapi dengan alat peralatan negara yang bisa membuat sebuah konsep peraturan, kemudian melaksanakan dan memaksa warga negaranya dan alat kelengkapannya tersebut untuk mematuhi demi terwujudnya keadilan.

Meskipun beberapa ahli menyebutkan beberapa konsep tentang negara dalam paradigma hukum dan keadilan. Para pakar tersebut dan pendapatnya tersebut adalah²¹ :

²⁰Zainul Ittihad Amin, *Pendidikan Kewarganegaraan*, 2010, Jakarta, Penerbit UT, hal. 18

²¹*Ibid*

- 1) Aristoteles, negara adalah persekutuan daripada keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.
- 2) Bluntschli, negara adalah suatu diri rakyat yang disusun dalam suatu organisasi politik di suatu daerah tertentu.
- 3) Hans Kelsen, negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa.
- 4) Harold J lashi, negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.
- 5) Hugo de Groot, negara adalah suatu persekutuan yang sempurna dari orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum.
- 6) Holgwerf, negara adalah suatu kelompok yang terorganisir, mempunyai tujuan, pembagian tugas dan perpaduan kekuatan-kekuatan negara memiliki kekuasaan tertinggi yang diakui keadaulatannya memonopoli kekuasaan danberwenang memaksa dan memakai kekuasaan.
- 7) Kranenburg, negara adalah suatu sistem dari tugas-tugas umum dari organisasi-organisasi yang diatur dalam usaha negara untuk mencapai tujuannya, yang juga menjadi tujuan rakyat/masyarakat dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.

- 8) Jean Nodin, negara adalah suatu perkumpulan dari keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.
- 9) Robert Mac Lever, negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat, dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberikan kekuatan memaksa.
- 10) Roger H Soltou, negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.
- 11) Sri Sumarni, negara adalah suatu organisasi kekuasaan oleh karenanya dalam setiap organisasi bernama negara selalu kita jumpai adanya organisasi atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal di wilayah kekuasaannya.

Dengan paradigma demikian, dikaitkan dengan konsep keadilan, maka negara mempunyai andil yang besar bagi terwujudnya sebuah keadilan. Peraturan atau hukum yang dibuat, apabila dikehendaki bersama-sama, kemudian diusulkan melalui lembaga legislatif, maka akan lahir sebuah undang-undang yang bisa mengakomodir keinginan bersama tadi.

Di Inggris, bahwa keadilan adalah konsep atau kondisi kebenaran ideal secara moral yang berdasarkan etika, rasionalitas, hukum, hukum

alam, agama, atau ekuitas, yang bersama dengan hukuman pelanggaran etika mengatakan; keadilan adalah tindakan yang apa adanya dan/atau adil. Secara singkat dalam laman Wikipedia bahasa Indonesia, Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang.

Maskot keadilan, digambarkan seperti patung di *The Central Criminal Court* atau *Old Bailey* di London, Inggris ini; seringkali digambarkan sebagai ratu adil, salah satu dewi Romawi. Beberapa orang mengilustrasikan dan membuat patungnya sebagai wanita yang memakai penutup mata serta membawa pedang dan timbangan. Artinya secara singkat, keadilan itu tidak memihak. Walaupun begitu, sebenarnya tentu saja yang benar-benar adil adalah Tuhan Yang Maha Adil.

Terkait dengan keadilan, tentu ada reaksi yang dilakukan memperoleh keadilan yang salah satunya adalah melalui pembalasan yang setimpal yang bukan berarti dendam. Dalam bahasa Inggris, pembalasan jenis ini tersebut disebut dengan *retributive justice* atau keadilan retributif adalah "*theory of justice that considers that punishment, if proportionate, is a morally acceptable response to crime, with an eye to the satisfaction and psychological benefits it can bestow to the aggrieved party, its intimates and society.*"²²

Arti dari pernyataan tersebut lebih kurang menyatakan bahwa keadilan retributif adalah teori keadilan yang menganggap hukuman

²²<http://mhaidarhanif.wordpress.com/2012/04/18/manusia-dan-keadilan/> diunduh tanggal 28 Februari 2018 Jam 14.30 Wita.

itu, jika proporsional, merupakan respon yang diterima secara moral sebagai kejahatan, dengan penglihatan untuk manfaat kepuasan dan psikologis yang dapat dilimpahkan ke pihak yang dirugikan, teman-teman, dan masyarakat.

Sedangkan di Amerika, keadilan dipahami sebagai kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa "Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran" . Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil" . Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.²³

Kunci pokok dari rumusan Teori Hukum sebagai Institusi Keadilan, berisikan tentang²⁴ :

²³<http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan>, diunduh tanggal 27 Februari 2018 jam 10.00 wita

²⁴Satjipto Rahadjo, *Op. Cit*, hal 163

1. Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya.
2. Keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar peraturan negara dan aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak.
3. Keadilan adalah kebijakan yang memberikan hasil, bahkan setiap orang mendapat apa yang merupakan bagiannya.
4. Setiap orang bebas untuk menentukan apa yang akan dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang sama dari orang lain.
5. Keadilan adalah hasil konkrit yang bisa diberikan kepada masyarakat.
6. Tidak ada arti lain bagi keadilan kecuali persamaan pribadi.
7. Norma keadilan menentukan ruang lingkup dari kemerdekaan individual dalam mengejar kemakmuran individual, sehingga dengan demikian membatasi kemerdekaan individu di dalam batas-batas sesuai dengan kesejahteraan umat manusia.
8. Keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang di bawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dengan subur. Keadilan adalah keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan demokrasi dan keadilan toleransi.
9. Keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang

fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.

Dengan pemahaman tentang rumusan keadilan tersebut, dikaitkan dengan konteks keadilan yang menjadi nilai dari perlunya rekonstruksi terhadap perundang-undangan yang ada, maka menjadi hal yang signifikan sebagaimana pendapat Prof Satjipto Rahadjo dalam menguatkan teori hukum sebagai institusi keadilan. Beliau mengatakan pikiran mengenai adanya keadilan yang mutlak menyebabkan kehidupan hukum itu mempunyai dinamika. Hukum positif, yaitu yang dibuat dan dijalankan dalam suatu wilayah tertentu senantiasa dihadapkan kepada tuntutan keadilan yang menimbulkan kehidupan hukum yang dinamis.²⁵

Dengan demikian, sangat dimungkinkan ketika ada sebuah ketentuan perundang-undangan, sudah kurang responsif terhadap dinamika dalam masyarakat, maka perlu ditemukan konsep-konsep atau teori hukum yang baru guna merespon dinamika dalam masyarakat tadi.

Dalam usaha penemuan hukum, Scholten banyak menekankan pada segi pembuatan konstruksi sebagai suatu cara untuk mengembangkan bahan hukum positif melalui penalaran logis, sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki. Dilihat dari sudut bahan hukum, konstruksi hukum merupakan penarikan atau pengembangan lebih lanjut dari bahan tersebut dengan menggunakan penalaran logis sedang dari sudut konstruksi itu

²⁵Satjipto Rahardjo, *Op.Cit* hal 159

sendiri, ia tidak boleh melepaskan diri dan mengabaikan bahan hukum yang ada tersebut.²⁶

Mengutip Rudolph von Jhering, Scholten meminta perhatian terhadap tiga syarat bagi pembuatan konstruksi yang baik, yaitu : 1. Konstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan. 2. Tidak ada pertentangan logis di dalamnya. 3. Konstruksi hendaknya memenuhi persyaratan keindahan.²⁷

2) Teori Keadilan John Rawls

Sedangkan John Rawls, melalui karyanya *A Theory of Justice*, mengenalkan konsep keadilan yang dapat disimpulkan memiliki inti sebagai berikut: Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri, Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam (*social goods*). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat dizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.²⁸

Untuk memberikan jawaban atas hal tersebut, Rawls melahirkan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa ahli yakni:

²⁶*Ibid*

²⁷*Ibid*

²⁸<https://reindraparani.wordpress.com/2014/09/06/teori-keadilan-john-rawls/Senin>,
Tanggal 26 Februari 2018 jam 20.50 Wita

- 1) Prinsip Kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*)
- 2) Prinsip perbedaan (*differences principle*)
- 3) Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)

Rawls berpendapat jika terjadi benturan (konflik), maka: *Equal liberty principle* harus diprioritaskan dari pada prinsip-prinsip yang lainnya. Dan, *Equal opportunity principle* harus diprioritaskan dari pada *differences principle*. Ketiga prinsip itu dilahirkan dari pemikiran Rawls yaitu tentang :

- 1) Keadilan adalah Kejujuran (*Justice as Fairness*)

Masyarakat adalah kumpulan individu yang di satu sisi menginginkan bersatu karena adanya ikatan untuk memenuhi kumpulan individu tetapi disisi yang lain masing-masing individu memiliki pembawaan serta hak yang berbeda yang semua itu tidak dapat dilebur dalam kehidupan sosial. Oleh karena itu Rawls mencoba memberikan jawaban atas pertanyaan, bagaimana mempertemukan hak-hak dan pembawaan yang berbeda disatu pihak dengan keinginan untuk bersama demi terpenuhinya kebutuhan bersama.

- 2) Selubung Ketidaktahuan (*Veil of Ignorance*)

Setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Orang-orang atau kelompok

yang terlibat dalam situasi yang sama tidak mengetahui konsepsi-konsepsi mereka tentang kebaikan.

3) Posisi Original (*Original Position*)

Situasi yang sama dan setara antara tiap-tiap orang di dalam masyarakat. Tidak ada pihak yang memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya. Pada keadaan ini orang-orang dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang. “Posisi Original” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri Rasionalitas (*rationality*), Kebebasan (*freedom*), dan Persamaan (*equality*). Guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*).

4) Prinsip Kebebasan yang Sama (*equal liberty principle*)

Setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain. Setiap orang mempunyai kebebasan dasar yang sama. Dalam hal ini kebebasan-kebebasan dasar yang dimaksud antara lain: kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), kebebasan personal (*liberty of conscience and thought*). kebebasan untuk memiliki kekayaan (*freedom to hold property*), Kebebasan dari tindakan sewenang-wenang. Prinsip Ketidaksamaan (*inequality principle*). *Difference principle* (prinsip perbedaan). Ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa, sehingga diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan. *Equal*

opportunity principle (prinsip persamaan kesempatan)- Jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil.

Jadi sebenarnya ada 2 (dua) prinsip keadilan Rawls, yakni *equal liberty principle* dan *inequality principle*. Akan tetapi *inequality principle* melahirkan 2 (dua) prinsip keadilan yakni *Difference principle* dan *Equal opportunity principle*, yang akhirnya berjumlah menjadi 3 (tiga) prinsip, dimana ketiganya dibangun dari konstruksi pemikiran *Original Position*.²⁹

Pendapat berbeda disampaikan oleh Plato, seorang pemikir idealis abstrak yang mengakui kekuatan-kekuatan diluar kemampuan manusia sehingga pemikiran irasional masuk dalam filsafatnya. Demikian pula halnya dengan masalah keadilan, Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat. Masyarakat memiliki elemen-elemen prinsipal yang harus dipertahankan, yaitu:

- ✓ Pemilahan kelas-kelas yang tegas; misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para penggembala dan anjing penjaga harus dipisahkan secara tegas dengan domba manusia.
- ✓ Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasanya; perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya; dan kepatuhan pada persatuannya, aturan-aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan

²⁹<https://reindraparani.wordpress.com/2014/09/06/teori-keadilan-john-rawls/> diakses pada hari Senin, Tanggal 26 Februari 2018 jam 20.50 Wita

pendidikan kelas ini, dan pengawasan yang ketat serta kolektivisasi kepentingan-kepentingan anggotanya.

Dari elemen-elemen prinsipal ini, elemen-elemen lainnya dapat diturunkan, misalnya berikut ini.³⁰

- 1) Kelas penguasa punya monopoli terhadap semua hal seperti keuntungan dan latihan militer, dan hak memiliki senjata dan menerima semua bentuk pendidikan, tetapi kelas penguasa ini tidak diperkenankan berpartisipasi dalam aktivitas perekonomian, terutama dalam usaha mencari penghasilan.
- 2) Harus ada sensor terhadap semua aktivitas intelektual kelas penguasa, dan propaganda terus-menerus yang bertujuan untuk menyeragamkan pikiran-pikiran mereka. Semua inovasi dalam pendidikan, peraturan, dan agama harus dicegah atau ditekan.
- 3) Negara harus bersifat mandiri (*self-sufficient*). Negara harus bertujuan pada autarki ekonomi, jika tidak demikian, para penguasa akan bergantung pada para pedagang, atau justru para penguasa itu sendiri menjadi pedagang. Alternatif pertama akan melemahkan kekuasaan mereka, sedangkan alternatif kedua akan melemahkan persatuan kelas penguasa dan stabilitas negaranya.

Untuk mewujudkan keadilan masyarakat harus dikembalikan pada struktur aslinya, domba menjadi domba, penggembala menjadi penggembala. Tugas ini adalah tugas negara untuk menghentikan

³⁰<https://alisafaat.wordpress.com/2008/04/10/pemikiran-keadilan-plato-aristoteles-dan-john-rawls/di> akses pada hari Senin, Tanggal 26 Februari 2018 jam 20.50 Wita

perubahan. Dengan demikian keadilan bukan mengenai hubungan antara individu melainkan hubungan individu dan negara. Bagaimana individu melayani negara. Keadilan juga dipahami secara metafisis keberadaannya sebagai kualitas atau fungsi makhluk super manusia, yang sifatnya tidak dapat diamati oleh manusia.³¹

3) Teori Keadilan Menurut Islam

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakandan perbuatan yang dilakukan (Qs. *an-Nisaa*(4): 58):”*Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat.*”

Dalam Al-Qur’an Surat *an-Nisaa* ayat 135 juga dijumpai perintah kepada orang-orang yang beriman untuk menjadi penegak keadilan, yaitu: “*Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah walaupun terhadap dirimu sendiri atau Ibu, Bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia, kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemasalihatanya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dan kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau dengan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui Segalanya apa yang kamu lakukan*”

³¹<https://alisafaat.wordpress.com/2008/04/10/pemikiran-keadilan-plato-aristoteles-dan-john-rawls/di> akses pada hari Senin, Tanggal 26 Februari 2018 jam 20.50 Wita

Perintah untuk berlaku adil atau menegakkan keadilan dalam menerapkan hukum tidak memandang perbedaan agama, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat as-Syuura (42) ayat 15, yakni:

Maka karena itu serulah (mereka kepada agama itu) dan tetaplah sebagaimana diperintahkan kepadamu dan janganlah mengikuti hawa nafsu mereka dan katakanlah³² :

“Aku beriman kepada semua kitab yang diturunkan Allah dan aku diperintahkan supaya berlaku adil di antara kamu. Bagi kami amal-amal kami dan bagi kamu amal-amal kamu. Tidak ada pertengkaran antara kami dan kamu Allah mengumpulkan antara kita dan kepada-Nyalah kembali (kita)”

Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga memengaruhi dalam berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat al-Maidah (5) ayat 8, yakni: *Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.*³³

³²<https://customslawyer.wordpress.com/2018/02/26/keadilan-dalam-perspektif-islam/>
diakses Senin, 26 Februari 2018 Jam 10.30 Wita

³³<https://customslawyer.wordpress.com/2018/02/26/keadilan-dalam-perspektif-islam/>
diakses Senin, 26 Februari 2018 Jam 10.30 Wita

4) Teori Keadilan Pancasila

Pembukaan UUD NKRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa Pancasila adalah dasar dari pembentukan “pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”³⁴

Pancasila, dari bahasa Sanskerta: *panca* berarti lima dan *sila* berarti prinsip atau asas, merupakan ideologi dasar Negara Indonesia. Kelima asas ini kemudian dijabarkan menjadi 36 butir pengamalan, ditetapkan oleh MPR melalui Tap MPR no.II/MPR/1978 tentang Ekaprasetia Pancakarsa. Ketetapan MPR ini sejak tahun 2003 diubah melalui Tap MPR no. I/MPR/2003 dengan 45 butir Pancasila. Nilai atau butir Pancasila ini diharapkan menjadi pegangan pemerintah melaksanakan tugas-tugasnya, sekaligus menjadi karakter bangsa Indonesia. Namun sayangnya tidak ada kebijakan pemerintah untuk memasukannya ke dalam kurikulum pendidikan ataupun program doktrinasi lewat media. Kita sebuah masyarakat bernegara, maka harus ada persamaan fikir dan sikap masyarakat kepada negara, harus meletakkan setiap egonya pada prinsip

³⁴Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alenia ke-IV, hal 1.

yang telah disepakati bersama dan menjunjung tinggi prinsip dasar tersebut demi terciptanya rasa aman bermasyarakat dan tercapainya tujuan bernegara, yaitu kemakmuran. Prinsip dasar negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah Pancasila yang mengakomodir dan (harusnya) juga bersifat memaksa sebagai pandangan hidup semua orang yang mengaku bangsa Indonesia, dan menjadi sifat dasar bagi semua rakyat Indonesia dalam bermasyarakat. Dari 45 butir nilai-nilai Pancasila yang berkaitan dengan disertasi penulis adalah sila yang kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (terutama butir b), meliputi:

- a) Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- b) Mengembangkan sikap adil terhadap sesama.
- c) Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- d) Menghormati hak orang lain.
- e) Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri.
- f) Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain.
- g) Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah.
- h) Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum.
- i) Suka bekerja keras.

- j) Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.
- k) Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

II. *Middle Theory* : Teori Bekerjanya Hukum, Teori Utilitarianisme,

1) Teori Bekerjanya Hukum

Untuk mengakomodir adanya kaidah-kaidah kesejahteraan dalam sistem Negara, maka perlu merujuk Konsep Meuwissen tentang pembaharuan hukum oleh pengemban hukum teoritis maupun pengemban hukum praktis. Pembaharuan oleh pengemban hukum teoritis bertujuan untuk mempertanyakan sekaligus memperbaiki pemikiran-pemikiran hukum. Pembaharuan oleh pengemban hukum praktis bertujuan menghadirkan kegunaan atau manfaat hukum dalam kehidupan sehari-hari melalui kegiatan pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum.³⁵

Teori bekerjanya hukum oleh William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. Menyatakan bahwa di samping hukum berfungsi sebagai alat untuk pengendalian sosial (*as a tool of social control*), hukum juga dapat dimanfaatkan sebagai sarana untuk rekayasa sosial (*as a tool of social engineering*) sebagaimana dideskripsikan oleh Roscou Pound.³⁶ Secara

³⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal 117

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CN. Agung, Semarang, 1989, hal 23.

garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor-faktor tersebut dapat :

- a. Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-perundangannya).
- b. Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah)
- c. Serta faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur hukum pelaku bisnis).³⁷

Di dalam negara hukum kehidupan hukum sangat ditentukan oleh faktor struktur atau lembaga hukum, di samping faktor-faktor lain, seperti faktor substansi hukum dan faktor kultur hukum sebagaimana dikatakan oleh Lawrence M Friedman bahwa :

” Legal system, first of all, have structure. They have form, patterns and persistents style. Structure is the body, the frame work, the long lasting shape of the system: the way courts or police departemen are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization.”

Hukum harus bisa memberikan manfaat atau berguna bagi kehidupan manusia. Apalah artinya hukum, apabila tujuan akhirnya bukan untuk manusia itu sendiri. Dalam konteks inilah, salah satu aspek penting dari penegakan hukum adalah *utilitarianisme* (secara etimologi berarti utilitas yang mempunyai makna berguna, bermanfaat. Jadi paham ini

³⁷Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai-Nilai Keadilan*, 2008, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang,

menilai baik atau tidaknya, susila atau tidak susilanya, ditinjau dari segi kegunaan atau faedah yang didatangkannya.³⁸

Adanya hukum yang bekerja diasumsikan sistem yang ada telah menjadi suatu bentuk sarana yang mengakomodir jalannya karakter penegakan hukum. Lon. L. Fuller juga berpendapat bahwa, untuk mengenal hukum sebagai sistem, maka harus dicermati apakah sudah memenuhi 8 (delapan) asas atau *principles of legality* berikut ini :

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, artinya tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi yang dapat dilakukan.
- 7) Peraturan tidak boleh sering diubah-ubah.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.³⁹

Dari model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut :

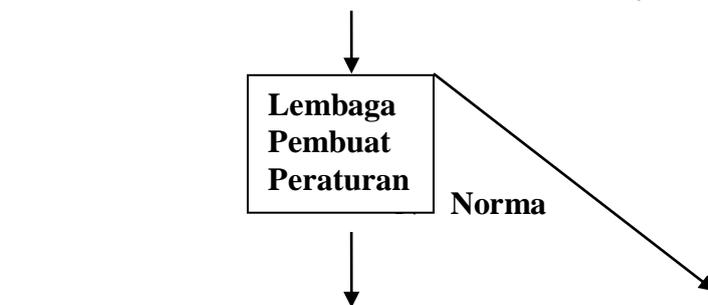
³⁸Lawrence M Friedman, *Law and Society and Introduction*, Prentice-Hall Inc, Engelwood Cliffs, New Jersey, 1977, p.6

³⁹Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Edisi Revisi, Yale University Press, New Haven & London, 1971, hal 38-39 dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal 51.

- a) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan bertindak.
- b) Bagaimana seseorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum, merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksanaannya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang mengenai dirinya;
- c) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum, merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang mengenai diri mereka,
- d) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan, merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang mengenai diri mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi;⁴⁰

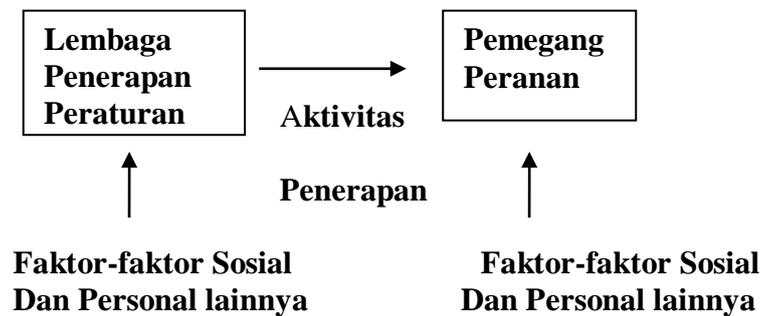
Model tentang bekerjanya hukum menurut Robert B. Seidmen sbb:

Faktor-faktor Sosial Dan Personal lainnya



⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1981, hal 27-28.

Umpan balik



Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Dengan demikian, hukum dan politik yang berpengaruh dan tak dapat dipisahkan dari hukum yang bekerja di dalam masyarakat. Bahwa hukum itu untuk masyarakat, sebagaimana teori *living law*. Fungsi-fungsi hukum hanya mungkin dilaksanakan secara optimal, jika hukum memiliki kekuasaan dan ditunjang oleh kekuasaan politik. Meskipun kekuasaan politik memiliki karakteristik tidak ingin dibatasi, sebaliknya hukum memiliki karakteristik untuk membatasi segala sesuatu melalui aturan-aturannya. Yang demikian agar tidak timbul penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan, sebaliknya kekuasaan politik menunjang terwujudnya fungsi hukum dengan “menyuntikan” kekuasaan pada hukum, yaitu dalam wujud sanksi hukum.

Wibawa hukum memperlancar bekerjanya hukum sehingga perilaku orang menjadi positif terhadap hukum. Wibawa hukum tidak hanya berkaitan dengan hal-hal yang rasional, tetapi lebih daripada itu mengandung unsur-unsur spiritual, yaitu kepercayaan. Kewibawaan hukum dapat dirumuskan sebagai suatu kondisi psikologis masyarakat yang menerima dan menghormati hukumnya.

Chambliss dan Seidman mengemukakan adanya pengaruh-pengaruh kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum. Implementasi ketentuan peraturan perundangan yang mengatur tentang pertanggungjawaban di depan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum pelaku yang ada di masyarakat. Kekuatan sosial keagamaan juga mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat. Mayoritas penduduk Indonesia adalah beragama Islam, oleh karena itu adalah wajar jika mereka mengamalkan ajaran syari'at agamanya sebagai wujud ketaatan kepada Tuhan. Kekuatan sosial yang terbangun dalam tradisi masyarakat ini mempengaruhi bekerjanya hukum termasuk aturan tentang pertanggungjawaban hukum yang terdapat dalam peraturan perundangan di Indonesia.

Harry C. Bredehoefer menyatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai pengintegrasikan, dan sarana untuk memperlancar integrasi sosial. Teori ini merupakan pengembangan dari teori sistem sosial Talcott Parsons, yang mengatakan bahwa sistem sosial terurai dalam sub sistem-sub sistem. Talcott Parsons dengan teori struktural fungsional yang dimulai

dengan empat fungsi penting sistem tindakan, yaitu *adaptation* (adaptasi), *goal attainment* (pencapaian tujuan), *integration* (integrasi), dan *latency* (pemeliharaan pola). Yang diperlukan dalam teori tindakan adalah suatu adaptasi aktif, bukan pasif. Teori ini menuntut adanya transformasi lingkungan secara aktif melawan kemandekan, untuk merealisasikan nilai-nilai kemanusiaan.

Upaya manusiawi menghasilkan keseimbangan yang kompleks antara faktor-faktor yang menghalangi dan memperlancar perubahan evolusioner. Batasan kriteria pertanggungjawaban hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat Indonesia dan cita-cita proklamasi, akan dipatuhi oleh semua komunitas bangsa ini. Adanya kodifikasi dan unifikasi hukum yang berlaku bagi segenap warga negara Indonesia, akan memperlancar integrasi sosial di antara sesama warga negara.

2) Teori Utilitarianisme

Utilitarianisme dikembangkan oleh Jeremy Bentham (1784-1832). Dalam ajarannya Utilitarianisme itu pada intinya adalah “ Bagaimana menilai baik atau buruknya kebijaksanaan sospol, ekonomi dan legal secara moral” (bagaimana menilai kebijakan publik yang memberikan dampak baik bagi sebanyak mungkin orang secara moral). Etika Utilitarianisme, kebijaksanaan dan kegiatan bisnis sama-sama bersifat

teologis. Artinya keduanya selalu mengacu pada tujuan dan mendasar pada baik atau buruknya suatu keputusan.⁴¹

Menurut kaum utilitarianisme, tujuan perbuatan sekurang-kurangnya menghindari atau mengurangi kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan yang dilakukan, baik bagi diri sendiri ataupun orang lain. Adapun maksimalnya adalah dengan memperbesar kegunaan, manfaat, dan keuntungan yang dihasilkan oleh perbuatan yang akan dilakukan. Perbuatan harus diusahakan agar mendatangkan kebahagiaan daripada penderitaan, manfaat daripada kesia-siaan, keuntungan daripada kerugian, bagi sebagian besar orang. Dengan demikian, perbuatan manusia baik secara etis dan membawa dampak sebaik-baiknya bagi diri sendiri dan orang lain.⁴²

Utilitarianisme memiliki prinsip yang mengandung kriteria :

1. Kita harus menentukan tindakan-tindakan atau kebijakan alternatif apa saja yang dapat kita lakukan dalam situasi tersebut. Dalam hal ini, kriteria yang dapat dijadikan dasar objektif untuk menilai suatu perilaku atau tindakan adalah manfaat atau utilitas (utility), yaitu apakah tindakan atau perilaku benar jika menghasilkan manfaat, sedangkan perilaku atau tindakan salah mendatangkan kerugian.
2. Untuk setiap tindakan alternatif, kita perlu menentukan manfaat dan biaya langsung dan tidak langsung yang akan diperoleh dari tindakan tersebut bagi semua orang yang dipengaruhi oleh tindakan

⁴¹Salam, Dharma Setyawan, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Penerbit Djambatan, 2004, hal 76.

⁴²<http://softskill16.blogspot.com/2013/11/teori-etika-utilitarianisme.html>

itu di masa yang akan datang. Kriteria kedua adalah manfaat yang terbanyak. Untuk penilaian kebijakan atau tindakan itu sendiri, maka suatu kebijakan atau tindakan benar atau baik secara moral bila kebijakan atau tindakan tersebut memberikan lebih banyak manfaat dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkannya.

3. Alternatif yang memberikan jumlah utilitas paling besar wajib dipilih sebagai tindakan yang secara etis tepat. Kriteria ini mengandung pengertian tentang untuk siapa manfaat terbanyak tersebut. Suatu tindakan atau kebijakan baik atau benar secara moral jika memberikan manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang.⁴³

III. *Applied Theory* : Teori Hukum Progresif, Teori Hukum Keuangan Negara

1) Teori Hukum Progresif

Teori hukum progresif yang disampaikan oleh Prof. Satjipto Rahadjo dipilih menjadi landasan untuk masuk ke makalah mikro yang menjadi fokus penelitian, yaitu perubahan konstruksi hukum dalam upaya penyelamatan penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia yang efektif dan benefit yang berbasis nilai keadilan.

⁴³http://www.academia.edu/8958371/Teori_Utilitarianisme, diakses Hari Senin Tanggal 5 Maret 2018 jam 08.00 wita.

Dalam teori hukum progresif, disebutkan bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia, bukan sebaliknya manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hal ini mengingat disamping kepastian dan keadilan hukum, juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia atau memberikan kemanfaatan kepada masyarakat. Sehingga boleh dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaanhidup.⁴⁴Dengan pemahaman ini, maka dalam penegakan hukum, di mana salah satu prosesnya dilalui dengan penyidikan oleh polisi akan menghadapi permasalahan-permasalahan tidak sekedar secara normative-nya saja, namun juga permasalahan sosiologis.Hal ini dikuatkan oleh pendapat Satjipto Rahadjo bahwa dalam penegakan hukum secara progresif tidak hanya menjalankan hukum sekedar kata-kata hitam putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum.Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengankecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain dari yang biasa dilakukan.⁴⁵Sebagai implikasi atas teori hukum progresif ini, penegak hukum dihadapkan pada hati nurani, tidak sekedar menerapkan unsur-unsur pasal pada peraturan perundang-undangan yang ada. Perlu

⁴⁴Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Belaja,2009, hal 1

⁴⁵Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2007,hal xiii

dikaji, apa yang menjadi latar belakang, motivasi, serta mengapa perbuatan tindak pidana korupsi itu tersebut dilakukan. Setelah ada pengkajian atau peringatan, bagaimana sikap dari pelaku.

Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadikarkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan. Untuk itu agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan teori ini keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis formal. Keadilan justru diperoleh lewat institusi, karenanya, argument-argumen logis formal “dicari” sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis-formal keputusan yang diyakini adil tersebut. Oleh karena itu konsep hukum progresif,

hukum tidak mengabdikan bagi dirinya sendiri, melainkan untuk tujuan yang berada di luar dirinya.⁴⁶

Dalam masalah penegakan hukum, terdapat 2 (dua) macam tipe penegakan hukum progresif :

1. Dimensi dan faktor manusia pelaku dalam penegakan hukum progresif. Idealnya, mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif.
2. Kebutuhan akan semacam kebangunan di kalangan akademisi, intelektual dan ilmuwan serta teoritis hukum Indonesia.⁴⁷

Dengan pemahaman, secara substantif bisa dikatakan, penegakan hukum progresif mengakar pada permasalahan dan kondisi sosiologis. Bisa dikatakan pula, penegakan hukum progresif lebih menyentuh pada akar dan tujuan dari proses penegakan hukum itu sendiri, yaitu adanya keadilan para pihak yang bermasalah, bukan sekedar penerapan secara tekstual ketentuan undang-undang, demi kepastian hukum.

2) Teori Hukum Keuangan Negara

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara merupakan kebutuhan yang tak terelakkan. Setiap pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan negara.⁴⁸

⁴⁶<http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/teori-hukum-progresif-menurut-satjpto.html> akses pada tanggal 26 Januari 2018 Jam 12.00 Wita

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸ Yuswanto, *Hukum Keuangan Negara*, Justice Publisher, Lampung, 2014, hal 1.

Termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

1. Berada dalam penguasaan pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik ditingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan pengurusan, dan pertanggung jawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.⁴⁹

Perkembangan hukum keuangan negara dimulai pada akhir abad ke-20 tatkala negara telah berupaya mencampuri urusan/ kepentingan warganya. Pada saat itu negara memiliki tipe yang membedakan dengan negara klasik yang disebut sebagai negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*). Istilah ini digunakan pula di Indonesia yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai suatu negara yang berdaulat sehari setelah diplokanirkan kemerdekaannya. Meskipun Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan dengan cara amandemen dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, ternyata tetap menganut tipe negara kesejahteraan modern.⁵⁰

⁴⁹Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁵⁰Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Raja Garfindo, Jakarta, 2013, hal 2.

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggaraan negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵¹

Keuangan negara meliputi :

- a) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) penerimaan negara;
- d) pengeluaran negara;
- e) penerimaan daerah;
- f) pengeluaran daerah;
- g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

⁵¹Muhammad Djafar Saidi, *Opcit*, hal 3.

- h) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”⁵²

Secara konseptual, sebenarnya definisi keuangan negara bersifat plastis dan tergantung pada sudut pandang, sehingga apabila kita berbicara mengenai makna dari keuangan negara dari sudut pemerintah, maka yang dimaksud keuangan negara adalah membicarakan perihal APBN. Sementara itu, maksud keuangan negara apabila dilihat dari sudut pemerintah daerah, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah membicarakan perihal APBD. Demikian juga dengan BUMN yang terbagi atas dua bentuk perusahaan yaitu perusahaan umum (perum) dan perseroan terbatas (PT). Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa berdasarkan konsepsi dari keuangan negara, definisi keuangan negara adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan APBN, APBD, keuangan negara yang dipisahkan pada semua BUMN/BUMD.⁵³

Selain itu, pengertian keuangan negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas mencakup:

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- 2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- 3) Keuangan negara pada BUMN/BUMD

⁵²Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

⁵³ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010 hal 6.

Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup keuangan negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggungjawabkan masing-masing.⁵⁴

Ilmu keuangan negara ini dapat di lihat dari sudut pandang politik, hukum dan ekonomi. Dari pemikiran kaum klasik mendefinisikan bahwa ilmu keuangan negara merupakan ilmu yang mempelajari tentang cara pemerintah maupun lembaga publik lainnya memperoleh sumber-sumber pendapatan yang dapat digunakan untuk menutupi kebutuhan pembiayaan dengan cara membagi beban tersebut secara merata di antara warga Negara. Korelasi antara pengeluaran dan penerimaan negara inilah yang kemudian menempatkan anggaran negara sebagai fokus dari studi ilmu keuangan Negara.⁵⁵

Sejarah perpajakan ini dimulai dari ide dasar pada saat itu adalah adanya keinginan rakyat untuk dapat mengetahui secara pasti kegunaan uang yang dipungut dari rakyat dalam bentuk pungutan memaksa melalui system perpajakan. Keinginan pemerintah untuk memungut sejumlah uang yang akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah, direspon oleh rakyat melalui perwakilannya di lembaga legislatif dalam bentuk permintaan agar pemerintah secara transparan dapat menjelaskan program-program kegiatan yang akan dilaksanakan dalam waktu setahun mendatang dan juga rincian dana yang dibutuhkan yang nantinya akan

⁵⁴ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Grafindo, Jakarta, 2008, hal 11.

⁵⁵ Siswo Sujanto, disampaikan dalam Orasi Ilmiah “Implementasi Konsep Ilmu Keuangan Negara Dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Daerah Di Indonesia”, Universitas Patria Artha, Makassar, Sulawesi Selatan, 28 Desember 2009.

dipungut dari masyarakat. Dengan demikian dari sudut politik anggaran Negara adalah suatu bentuk kesepakatan politik antara lembaga legislatif dan eksekutif yang berisi persetujuan untuk melakukan pengeluaran pada suatu kurun waktu di masa datang untuk membiayai program kerja yang telah disetujui di satu sisi dan persetujuan untuk mengupayakan pendanaan guna membiayai pengeluaran tersebut pada waktu kurun waktu yang sama.

Dari sudut hukum, keuangan Negara merupakan instrumen yang memungkinkan pemerintah untuk dapat melaksanakan kegiatan pemerintahannya untuk mencapai tujuan bernegara. Artinya, bahwa keuangan Negara merupakan elemen kekayaan (*patrimoine*) yang merupakan salah satu instrument yang dimiliki Negara untuk dapat mendukung kegiatannya. Oleh karena itu keuangan Negara sudah seharusnya dikelola dalam suatu rezim yuridis yang bersifat khusus dengan berbagai ketentuan yang memungkinkan tersedianya sejumlah uang yang mencukupi bagi pemerintahan untuk dapat membiayai kegiatannya (hukum perpajakan), untuk mengatur dan mengelola asset-aset Negara (hukum perbendaharaan), dan yang memungkinkan penggunaan dana yang tersedia sesuai dengan keinginan rakyat dan kepentingan umum (hukum tentang penganggaran).

Dari sisi ekonomi, perkembangan keuangan Negara di dunia ini terjawab oleh Adolf Wagner yang memperhatikan bahwa kebutuhan Negara menyediakan layanan dasar kepada masyarakat juga selalu meningkatkan karena berbagai alasan, misalnya alasan sosial, keamanan.

Penelitian tersebut kemudian melahirkan *Law of ever increasing government expenditures* yang terkenal. Sehingga tindakan pemerintah ternyata mampu mempengaruhi yang sangat signifikan terhadap perekonomian nasional. Hal ini terlihat melalui kebijakan anggaran deficit, balance, atau kebijakan anggaran surplus tergantung pada situasi perekonomian yang dihadapi pada saat tertentu. Oleh sebab itu bila kita amati kepustakaan tentang keuangan Negara (*public finance*) dari Amerika Serikat cenderung lebih banyak membahas konsep konsep efisiensi pengeluaran Negara maupun penerimaan (khususnya terkait masalah perpajakan) dan dampaknya terhadap perekonomian dan terhadap perilaku masyarakat, yaitu berbagai pertimbangan yang memaksa pemerintah untuk melakukan *best choise* dalam memutuskan suatu pengeluaran.

E. Kerangka Konseptual Disertasi

Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.

Keuangan Negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”⁵⁶

⁵⁶Pasal 1, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai oleh negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian barang yang dikuasai oleh negara dapat berupa barang bergerak maupun barang tidak bergerak serta barang berwujud maupun barang tidak berwujud. Penguasaan yang dilakukan oleh negara sesuai dengan substansi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tidak memberikan keabsahan untuk memilikinya. Kepemilikan dalam negara hanya berada dalam pemilik berdaulat yaitu rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-undang Dasar.⁵⁷

Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pengertian keuangan Negara tidak ditemukan sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, akan tetapi Keuangan Negara diartikan sebagai Perbendaharaan Negara.

Pengertian perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.⁵⁸ Kas Negara adalah tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku

⁵⁷Ibid.

⁵⁸Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Bendahara Umum Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara.⁵⁹

Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggung jawaban.⁶⁰ Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.⁶¹

Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁶² Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.⁶³

Keuangan Negara juga diatur didalam undang-undang APBN yang ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah atas persetujuan DPR. Berdasarkan pengertian Keuangan Negara tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan pengaturan Keuangan Negara adalah sebagai wujud Negara di dalam mengelola kekayaan dan

⁵⁹Pasal 1 Ayat 2, *Ibid.*

⁶⁰Pasal 1 Ayat 6 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

⁶¹Pasal 1 Angka 7, *Ibid.*

⁶²Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

⁶³Pasal 1 Angka 8, *Ibid.*

keuangannya didalam menjalankan Negara, pemerintahan dengan tujuan mensejahterakan rakyatnya berdasarkan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan.

Pendapatan dan belanja Negara biasa disebut sebagai anggaran Negara. Anggaran Negara adalah dokumen yang memuat perkiraan antara masukan dan pengeluaran Negara tiap tahun. Fungsi anggaran negara terbagi atas dua kajian, pertama adalah anggaran negara dari kajian hukum tata negara dan anggaran negara dari kajian administrasi negara. Dari perspektif hukum tata negara adalah perpaduan antara kedaulatan rakyat yang dilaksanakan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dari kajian hukum administrasi negara adalah berdasarkan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama pembantu-pembantunya tertuju pada penguasaan dan pelaksanaan. Sifat hukum keuangan negara bila dikaji dalam bidang ilmu hukum berbeda dengan undang-undang lainnya. Seperti dalam proses pembuatannya dalam undang-undang APBN bahwa presiden berhak untuk mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR untuk dibahas secara bersama-sama. Dari segi keberlakuannya ketika RUU APBN telah disetujui oleh DPR maka wajib disahkan dan ditulis dalam lembaran negara.⁶⁴

Undang-Undang APBN berlaku selama satu tahun, setelah itu presiden berhak mengajukan rancangan yang baru dan apabila ditolak oleh DPR maka UU APBN tahun lalu yang diberlakukan. Dari mengikatnya Undang-Undang APBN tidak hanya mengikat dalam arti materil (pemerintah) namun mengikat pula dalam

⁶⁴https://www.kompasiana.com/nuroktariaa/penghantar-memahami-hukum-keuangan-negara_54f4b0177455139e2b6c8c05 diakses Tanggl 07 Maret 2018 Jam 11.00 Wita

arti formil (masyarakat luas). Rancangan perubahan Undang-Undang APBN diajukan pada bulan Juni atau Agustus sesuai dengan tanggal kadaluarsa Undang-Undang tersebut. Hal ini dimaksudkan demi kemaslahatan rakyat banyak. Apabila terjadi pergeseran anggaran negara seperti bencana alam atau bencana lainnya, maka pemerintah wajib melakukan secara cepat rancangan yang baru walaupun belum ada dana yang tersedia. Hal ini dimaksudkan agar dana tersebut bisa diberikan kepada korban atau kerusakan materil lainnya akibat bencana tersebut.

Bentuk pengawasan dalam rangka pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dapat berupa pengawasan atasan kepada bawahannya dalam satu ruang lingkup kerja, pengawasan yang dilakukan inspektorat jenderal, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota, pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK.

Dalam hal pelaksanaan pengelolaan keuangan negara tersebut baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah banyak terjadi penyimpangan yang dimana menyebabkan kerugian negara. Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.⁶⁵ Hal ini juga termuat dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dikatakan bahwa kerugian negara dapat terjadi

⁶⁵Pasal 1 angka 15 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya sesuai yang diatur dalam Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam penyelenggaraan keuangan negara tersebut ketika terjadi penyelewengan maka akan menimbulkan namanya korupsi. Korupsi sendiri menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, definisi korupsi adalah tindakan perbuatan melawan hukum dengan maksud memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang berakibat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, sebagai contoh adalah mega korupsi E-KTP yang merugikan keuangan negara 2,3 triliun. Ada sembilan tindakan kategori korupsi dalam UU tersebut, yaitu: suap, illegal profit, *secret transaction*, hadiah, hibah (pemberian) atau gratifikasi, penggelapan, kolusi, nepotisme, dan penyalahgunaan jabatan dan wewenang serta fasilitas negara. Korupsi juga sering dimengerti sebagai penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan untuk keuntungan pribadi.

Dari sudut pandang hukum, tindak pidana korupsi secara garis besar mencakup unsur-unsur sebagai berikut:

1. Perbuatan melawan hukum (tindak pidana)
2. Penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana
3. Memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi
4. Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara⁶⁶

Pengertian tindak pidana korupsi menurut UU Nomor 31 Tahun 1999 dan UU Nomor 20 Tahun 2001, itu dapat dibedakan dari 2 segi, yaitu korupsi aktif dan korupsi pasif. Adapun yang dimaksud dengan korupsi aktif adalah : secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian Negara, dengan tujuan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukannya, memberi hadiah atau janji dengan mengingot kekuasaan atau wewenang pada jabatan atau kedudukannya, percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat, memberi atau menjanjikan sesuatu dengan maksud supaya berbuat atau tidak berbuat, memberi sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya, memberi janji, sengaja membiarkan perbuatan curang, sengaja menggelapkan uang atau surat berharga. Sedangkan korupsi pasif, antara lain : menerima pemberian atau janji karena berbuat atau tidak berbuat, menerima penyerahan atau keperluan dengan membiarkan perbuatan curang, menerima pemberian hadiah atau janji, adanya hadiah atau janji diberikan untuk menggerakkan agar melakukan sesuatu, menerima gratifikasi yang diberikan berhubungan dengan jabatannya.

⁶⁶<http://www.definisi-pengertian.com/2016/02/pengertian-korupsi-definisi-faktor-penyebab.html> diakses pada tanggal 7 Maret 2018 jam 18.00 wita

Selain itu juga, dalam prakteknya jenis korupsi itu sendiri dapat dikelompokkan kedalam dua bentuk, yaitu: *Administrative Corruption*, dimana segala sesuatu yang dijalankan adalah sesuai dengan hukum/peraturan yang berlaku. Akan tetapi individu-individu tertentu memperkaya diri sendirinya (contoh; penerimaan CPNS) dan *Against the Rule Corruption*, artinya korupsi yang dilakukan adalah sepenuhnya bertentangan dengan hukum (seperti; penyuapan, penyalahgunaan jabatan, pemberian dalam bentuk barang berharga, pemberian jabatan, fasilitas negara untuk pribadi).⁶⁷

Oleh karena itu, rumusannya dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kelompok delik yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, (sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
2. Kelompok delik penyuapan, baik aktif (yang menyuap) maupun pasif (yang disuap) serta gratifikasi. (sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat(1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat(1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, dan d, serta Pasal 12B ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
3. Kelompok delik penggelapan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 10 huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

⁶⁷ Ibid.

4. Kelompok delik pemerasan dalam jabatan (*knevelarij, extortion*). (sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf e dan huruf f Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
5. Kelompok delik pemalsuan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
6. Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, leveransir dan rekanan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 12 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Dari 6 (enam) kelompok delik di atas, hanya 1 (satu) kelompok saja yang memuat unsur merugikan negara diatur di dalam 2 Pasal yaitu Pasal 2 dan 3, sedangkan 5 kelompok lainnya yang terdiri dari 28 pasal terkait dengan perilaku menyimpang dari penyelenggara negara atau pegawai negeri dan pihak swasta.⁶⁸

Korupsi juga dikategorikan sebagai salah satu kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Ini dikarenakan korupsi menyebabkan kerugian proses demokrasi serta hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas. Dalam perkembangannya, korupsi di Indonesia telah terjadi secara sistematis dan meluas dan terjadi dimana-mana, baik di lembaga pemerintahan maupaun non-pemerintahan (swasta). Korupsi yang dilembaga pemerintahan dapat

⁶⁸<http://www.definisi-pengertian.com/2016/02/pengertian-korupsi-definisi-faktor-penyebab.html> diakses tanggal 08 Maret 2018 jam 02.00 wita.

menimbulkan kerugian keuangan Negara dan dapat menyengsarakan rakyat. Adapun korupsi di sektor swasta dapat menimbulkan kehancuran atas perusahaan tersebut yang pada akhirnya akan berimbas pada kesengsaraan rakyat. Dalam menghadapi korupsi yang sebagai kejahatan luar biasa, diperlukan pencegahan dan usaha penanganan yang luar biasa juga. Diperlukan tekad dan usaha yang kuat dari semua elemen bangsa, baik penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat luas secara keseluruhan.⁶⁹

Secara singkat atau sederhana, pengertian efektif adalah mencapai tujuan maksimal sesuai yang diharapkan. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), definisi efektif atau pengertian efektif adalah mempunyai efek, pengaruh, akibat, kesan, mujarab atau manjur, membawa hasil ataupun berhasil baik dalam usaha, atau tindakan.⁷⁰

Benefit adalah bentuk manfaat atau dasar kebutuhan yang berguna untuk memperlancar proses kerja. sama halnya dengan seseorang yang menjadi *reseller* suatu barang maka ia akan mendapatkan benefit (imbal jasa) dari menawarkan barang. namun sebenarnya benefit sama seperti Kompensasi mengandung arti mencakup balas jasa finansial maupun non-finansial. Kompensasi merupakan pemberian balas jasa, baik secara langsung berupa uang (finansial) maupun tidak langsung berupa penghargaan (non-finansial).

Menurut Flippo dalam bukunya *Principle of Personal Management*, kompensasi atau benefit adalah harga untuk jasa yang diterima atau diberikan oleh

⁶⁹ Harry Azhar Azis, *Perlu Upaya Luar Biasa untuk Memberantas Korupsi*, Lestari Kiranatama, Jakarta, 2015, hal 9.

⁷⁰<http://www.artikelsiana.com/2017/08/efektif-efisien-pengertian-perbedaan.html> di akses tanggal 09 Maret 2018 jam 17.00 wita

orang lain bagi kepentingan seseorang atau badan hukum. Dessler dalam bukunya *Manajemen Sumber Daya Manusia*, menyatakan kompensasi atau benefit adalah setiap bentuk pembayaran atau imbalan yang diberikan kepada karyawan dan timbul dari dipekerjakannya karyawan itu. Kompensasi atau benefit mempunyai dua aspek. Pertama, pembayaran keuangan langsung dalam bentuk upah, gaji, insentif, komisi, dan bonus; dan kedua, pembayaran tidak langsung dalam bentuk tunjangan keuangan, seperti asuransi dan uang liburan yang dibayarkan perusahaan.⁷¹

F. Kerangka Pemikiran

Dalam penyelenggaraan keuangan negara yang dijalankan sudah ada peraturan perundang-undangan yang sangat ketat, akan tetapi semua itu dapat di salahgunakan sehingga menyebabkan kerugian negara. Kerugian negara tersebut akibat dari penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Pemberantasan korupsi di Indonesia sesungguhnya telah dimulai tahun 1960-an, dan diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian pada tahun 1998 Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) dengan pertimbangan bahwa telah terjadi pemusatan wewenang dan tanggung jawab pada Presiden yang berakibat pada

⁷¹Edwin B. Flippo, *Personel Management (Manajemen Personalia)*, Edisi VII Jilid II, Terjemahan Alponso S, Erlangga, Jakarta, 2002, hal 3

tidak berfungsinya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi Negara serta tidak berfungsinya peran serta masyarakat sebagai *social control* dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara. Dalam penyelenggaraan Negara telah terjadi praktik-praktik yang menguntungkan golongan tertentu yang menyuburkan kolusi, korupsi dan nepotisme yang melibatkan pejabat Negara dan pihak swasta diberbagai aspek kehidupan. Kemudian diterbitkan Undang- Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Kemudian diterbitkannya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, perubahan ini yang signifikan antara lain ketentuan hukum pembuktian yang semula didasarkan pada prinsip “*negative wettelijke beginsel*” di ubah menjadi pembuktian terbalik dan terbatas (*limited reversal of burden of proff*).⁷²

Penguatan lembaga pemberantasan korupsi dengan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang di undangkan pada tanggal 27 Desember 2002. Dalam melaksanakan tugasnya KPK dari awal sampai dengan tahun 2018 ini menjalankan tugasnya secara signifikan yaitu Per 31 Desember 2017, di tahun 2017 KPK melakukan penanganan tindak pidana korupsi dengan rincian: penyelidikan 123 perkara, penyidikan 121 perkara, penuntutan 103 perkara, *inkracht* 84 perkara, dan eksekusi 83 perkara. Dan total penanganan

⁷² Buku LPIKP, *Sisi Lain Akuntabilitas KPK dan Lembaga Pegiat Anti Korupsi*, Gramedia, Jakarta, 2016, hal 2-3

perkara tindak pidana korupsi dari tahun 2004-2017 adalah penyelidikan 971 perkara, penyidikan 688 perkara, penuntutan 568 perkara, *inkracht* 472 perkara, dan eksekusi 497 perkara.⁷³

Kendati demikian, Komisi Pemberantasan Korupsi belum dapat melaksanakan tugas fungsi pencegahan secara optimal sesuai dengan Undang-Undang KPK dan mengakibatkan belum terbangunnya sistem pencegahan yang komprehensif dalam upaya menghentikan dan mengendalikan tindak pidana korupsi baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Kinerja pemberantasan korupsi juga dilakukan oleh Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan.⁷⁴

Kuantitas yang dilakukan oleh aparat penegak hukum tersebut tidak sebanding dengan pengembalian kerugian keuangan negara dimana hal tersebut disebabkan oleh masih melekatnya pengaruh aliran klasik dalam proses penegakan hukum khususnya pemberantasan korupsi yang lebih mengutamakan pendekatan retributif (penjeraan) dari pada pendekatan restoratif (pemulihan) dalam hal penyelamatan keuangan negara. Adapun contoh adalah sebagai tabel berikut :

Tabel V
Perbandingan Penerimaan Negara Bukan Pajak Fungsional

Tahun	Kepolisian⁷⁵ Rp	Kejaksaan⁷⁶ Rp	KPK⁷⁷ Rp
2014	195.671.252.605	4.825.311.803.190	75.081.048.628

⁷³<https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi> diakses tanggal 08 Maret 2018 jam 03.00 wita

⁷⁴ Buku LPIKP, *Op.Cit.*, hal 4

⁷⁵ Data diperoleh dari Direktorat Tindak Pidana Korupsi, Bareskrim Polri

⁷⁶ Data diperoleh dari Kejaksaan Agung RI

⁷⁷ Data diperoleh dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas laporan keuangan KPK tahun 2014 s/d Tahun 2019

2015	339.720.546.059	354.5525.832.720	192.430.877.162
2016	260.953.824.790	204.274.963.791	102.008.175.766
2017	261.160.441.854	308.673.167.229	121.655.680.319
2018	959.771.958.209	409.116.000.215	122.047.032.251
2019	1.117.846.208.756	535.210.204.656	109.475.140.942
Total	3.135.124.232.282	6.637.161.971.801	722.697.955.068

Sumber : Kejaksaan Agung RI, Bareskrim Polri, KPK

Dari data diatas, bisa disimpulkan bahwa penyelamatan kerugian negara yang dikembalikan ke kas negara dengan jumlah nilai kerugian negara yang terjadi belum seimbang. Sehingga perlu dipikirkan untuk optimalisasi bagaimana caranya supaya kerugian negara tersebut dapat diselamatkan.

Tabel VI
Komisi Pemberantasan Korupsi dalam waktu satu tahun anggaran tahun 2019

Uraian	Catatan	TA 2019			TA 2018
		Anggaran	Realisasi	%Realisasi Anggaran	Realisasi
Pendapatan Penerimaan Negara Bukan Pajak	B.1	-	532.406.843.397	0,00	211.950.483.827
Jumlah Pendapatan		-	532.406.843.397	0,00	211.950.483.827
Belanja Belanja Operasi	B.2				
Belanja Pegawai					
Belanja Barang	B.3	395.049.867.000	382.289.355.877	96,77	309.316.249.798
Jumlah Belanja	B.4	316.840.438.000	216.972.627.312	68,48	143.146.788.869
Belanja Modal					
Belanja Peralatan dan mesin		711.890.305.000	599.261.983.189	84,18	452.463.038.667
Belanja gedung dan bangunan					
Belanja Modal lainnya	B.5	221.957.646.000	194.657.922.722	87,70	99.430.296.643
	B.6	35.323.929	29.911.735.908	84,68	169.677.302.928

Jumlah Belanja Modal		.000			
	B.7	22.696.108 .000	15.086.496.675	66,47	6.976.201.504
		279.977.683.000	239.656.155.305	85,60	276.083.801.075
Jumlah Belanja		991.867.988.000	838.918.138.494	84,58	728.546.839.742

Sumber : LAPORAN KEUANGAN Untuk Periode Yang Berakhir 31 Desember 2019(Audited) Komisi Pemberantasan Korupsi dalam waktu satu tahun anggaran tahun 2019.

Sebagai contoh bisa dilihat besaran anggaran belanja dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) per satu tahun anggaran, belum lagi anggaran belanja dari kejaksaan, kepolisian yang sangat besar untuk penanganan perkara tindak pidana korupsi belum termasuk biaya di lembaga pemasyarakatan yang harus ditanggung pemerintah. Kebijakan hukum pidana yang telah dilaksanakan selama puluhan tahun semenjak Indonesia merdeka, bukan merupakan *'a solution to problem but absolutely has created a very serious problem'*, karena sukses penegakan hukum itu masih menggunakan parameter kuantitatif semata (*output*) dan tidak berhasil secara efisien dan efektif, karena telah mengabaikan aspek kemanfaatan atau dampak dari penerapan hukum (*outcome*).

Pertimbangan dimasukkannya aspek dampak (*outcome*) tersebut hanya dapat dilaksanakan jika dipergunakan juga pendekatan nonhukum, yaitu analisis ekonomi mikro yang melakukan kajian evaluasi berdasarkan prinsip maksimalisasi (*maximization*), efisiensi (*efficiency*), dan keseimbangan (*equilibrium*).⁷⁸ Pendekatan analisis ekonomi mikro tersebut dapat mengubah analisis *metaphysic* menjadi analisis *in-concreto* yang terukur. Hal ini tidak terlepas dari kurangnya pemahaman pembentuk undang-undang pidana terdahulu

⁷⁸Robert Cooter & Thomas Ullen, Law and Economic (Pearson Valley, 2004), hal 15

yang masih berpedoman pada peristiwa pidana yang telah terjadi (*ex ante*), tetapi belum mempertimbangkan dampak dari peristiwa pidana tersebut menggunakan prinsip maksimalisasi (*maximization*), efisiensi (*efficiency*), dan keseimbangan (*equilibrium*). Sehingga dalam penerapan hukum pidana harus melakukan perhitungan untung dan rugi sehingga hukuman tersebut benar-benar sebagai penyembuh bukan malah membiarkan penyakitnya tambah parah.

Sebenarnya dalam konteks pembangunan nasional yang bertujuan membangun kesejahteraan rakyat, pembangunan hukum harus berdampak nyata. Kesejahteraan rakyat dapat dicapai jika fungsi dan peran hukum diarahkan turut menciptakan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Namun ketiga tujuan tersebut bersifat abstrak, bahkan hanyalah angan-angan kecuali memiliki parameter terukur melalui pendekatan analisis ekonomi mikro.⁷⁹

Oleh karena itu, tindak pidana korupsi di Indonesia harus dilakukan secara efektif dan efisien, sehingga tidak terjadi antara kerugian negara dengan biaya yang harus ditanggung pemerintah lebih besar untuk menangani suatu perkara tindak pidana korupsi. Perlunya persamaan persepsi antara penyusun Undang-undang, aparat penegak hukum, aparat pemerintahan dan masyarakat sehingga terjadi persamaan pandangan dalam menangani tindak korupsi di Indonesia.

Sehingga jika dikaitkan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, maka kata efektif bermakna dalam penanganan tindak pidana korupsi tersebut harus tepat sasaran sesuai dengan tujuan di bentuknya peraturan perundang-undangan tindak pidana korupsi, sehingga di kemudian hari tidak terjadi lagi

⁷⁹Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*, Geen Straf Zonder Schuld, Gramedia, Jakarta, 2014, hal 25.

kasus tindak pidana korupsi karena upaya yang dilakukan tidak hanya penindakan, tetapi juga harus mengoptimalkan pengembalian kerugian keuangan negara, berbiaya murah, dan Negara tidak dibebani anggaran tambahan lagi dalam hal pasca putusan pengadilan.

Jika dikaitkan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, bisa di artikan bilamana terjadi tindak pidana korupsi yang sedang ditangani oleh baik KPK, Kejaksaan maupun Kepolisian Republik Indonesia masih dalam tingkat penyidikan jika tersangka tersebut mau mengembalikan semua kerugian keuangan yang terjadi yang dilakukan olehnya, maka sebagai imbalannya kasusnya tersebut tidak dilanjutkan ke tingkat selanjutnya. Hal ini untuk mengurangi anggaran yang akan dikeluarkan pemerintah lagi dalam menangani tindak pidana korupsi tersebut atau dengan kata lain tersangka ini akan dikembalikan hak-haknya dengan catatan tidak mengulangi lagi dengan konsekuensi yang akan diterima.

Untuk itu perlu perubahan atau rekontruksi baik dari sisi norma hukum, kultur hukum maupun substansi hukum dalam peraturan perundang-undangan dalam tindak pidana korupsi. Hal ini dilakukan untuk menghemat anggaran yang dikeluarkan negara pada aparat penegak hukum dan mengurangi beban anggaran pemerintah untuk anggaran para narapidana di lembaga pemasyarakatan.

Jadi secara garis besarnya, aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan, Kepolisian mengoptimalkan fungsi pencegahan yang selama ini belum maksimal. Disamping itu juga dapat menyelamatkan kerugian negara yang timbul akibat perbuatan

tindak pidana tersebut dengan mengurangi biaya proses penanganan perkara tersebut dan hanya sampai tingkat penyidikan.

Hal ini dilakukan untuk membuat beban anggaran pemerintah tidak boros, sehingga terjadi keseimbangan bahkan kerugian negara yang diselamatkan oleh aparat penegak hukum yang dapat dikembalikan kedalam kas negara. Anggaran pemerintah untuk operasional lembaga pemasyarakatan secara otomatis akan juga berkurang sangat besar.

Menurut Robert B Seidmen dan William J Chambliss bahwa keberhasilan pelaksanaan suatu perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor, secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama yaitu menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya (bersifat yuridis normatis), para pihak dan peranan pemerintah serta menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur pelaku bisnis (bersifat yuridis sosiologis).⁸⁰

Oleh karena itu, penulis menggunakan teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman yaitu bahwa sistem hukum kemasyarakatan harus mencakup tiga komponen yaitu : Struktur, Substansi dan kultur.⁸¹

Paradigma *konstruktifisme* ini menekankan pada pengetahuan yang didapat dari pengalaman atau penelitian yang kemudian dikonstruksikan sejauh pengalaman atau penelitian yang dimilikinya. Proses kontruksi ini akan berjalan terus menerus karena ditemukannya suatu paham baru, yang kemudian dapat

⁸⁰Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Berbasis Nilai Keadilan Sosial*, Disertasi, 2008, Semarang.

⁸¹Lawrence M Friedmann, *System Hukum Dalam Prespektif Ilmu Sosial*, The Legal System : A social Science Perspektive, Nusa Media Bandung, 2009, hal 16.

dijadikan landasan untuk merumuskan suatu sistem atau regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.⁸² Dengan adanya proses konstruksi ini, maka adanya fakta-fakta hukum, fakta sosial dan hati nurani menjadi substansi yang penting dalam munculnya sebuah teori atau konsep hukum yang baru dengan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. Adapun tabelnya sebagai berikut :

Kerangka Pemikiran



⁸²Jawade Hafidz, *Reformasi Kebijakan Hukum Birokrasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Dalam Mencegah Terjadinya Korupsi di Indonesia*, Disertasi, 2014, hal 17.

H. Metode Penelitian

1. Paradigma penelitian

Untuk menjawab permasalahan disertasi penulis menggunakan Paradigma *konstruktivisme*, teori *konstruktivisme* menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Paradigma *konstruktivisme* ini menekankan pada pengetahuan yang didapat dari pengalaman atau penelitian yang kemudian dikonstruksikan sejauh pengalaman atau penelitian yang dimilikinya. Proses konstruksi ini akan berjalan terus menerus karena ditemukannya suatu paham yang baru, yang kemudian dapat dijadikan landasan untuk merumuskan suatu sistem atau regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.⁸³

Paradigma *konstruktivisme* ialah paradigma dimana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma *konstruktivisme* ini berada dalam *perspektif interpretivisme* (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi *simbolik*, *fenomenologis* dan *hermeneutik*. Paradigma *konstruktifisme* dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Paradigma ini merupakan sistem filosofis utama untuk memayungi ontologis (yang sejati).

Aspek ontologis dimaksudkan adalah terkait dengan realitas yang diteliti yaitu pertimbangan hukum dalam penanganan kasus tindak pidana yang

⁸³Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook Qualitative Research*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2004, hal 124.

menyebabkan kerugian negara dalam upaya penyelamatan kerugian negara yang efektif dan benefit sebagai realitas yang terburuk dari konstruksi mental mengenai cara pandang para penegak hukum. Kontruksi ini terbentuk karena adanya *intersubjektief meaning*, dari pemegang peran terhadap gejala-gejala sosial dimasyarakat terhadap penanganan tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian negara sebagai dasar membuat keputusan.

Mengenai aspek epistemologi disini adalah terkait dengan hubungan antara peneliti dengan obyek atau realitas yang terjadi di masyarakat yaitu tersangka atau terdakwa yang diteliti, dan aparat penegak hukum sebagai orang yang menangani dan melaksanakan Undang-undang. Aspek ini memandang bahwa yang menjadi obyek observasi yaitu putusan pengadilan dalam penanganan tindak pidana korupsi. Maka dalam aspek metodologi adalah segala hal yang terkait dengan cara yang dipakai dalam penelitian untuk menemukan sesuatu pengetahuan, dalam hal ini meliputi wawancara. Hasil dari wawancara ini kemudian dipetakan untuk kemudian diinterpretasikan guna menemukan konstruksi hukum secara nyata. Hasil konstruksi tersebut kemudian dipergunakan untuk merekonstruksi yang dari aspek aksiologinya diyakini bisa memberikan jalan keluar yang bersifat konstruktif bagi terwujudnya sebuah penanganan perkara hukum yang dirasakan adil dalam penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia yang efektif dan benefit yang berbasis nilai keadilan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan dipakai adalah jenis *socio legal research*. Penulis menggunakan pendekatan ini untuk melihat sejauh mana penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia yang efektif dan benefit, sehingga kerugian negara bisa dikembalikan ke kas negara dan upaya pencegahan terjadinya tindak korupsi dapat diwujudkan dalam merespon nilai-nilai keadilan dalam masyarakat.

Dalam *socio legal research* hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna simbolik dari perilaku sosial sebagaimana termanifestasikan dan tersimak dari aksi dan interaksi mereka.⁸⁴

Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundangan) pada saat penelitian tidak mengkaji sistem norma yang ada dalam perundangan tetapi mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.⁸⁵

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif eksploratif (hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tampak dalam perilaku sosial yang terpola dan terstruktur).⁸⁶Proses

⁸⁴Soetandyo Wignjosoebroto, *Silabus Metode Penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2011, hal 1 dan 3.

⁸⁵Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal 47.

⁸⁶Amirudin dan Zaenal Asikin, *Pengantar metode penelitian hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal 30.

pemecahan masalah yang diselidiki, dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Penelitian dengan metode ini memusatkan perhatiannya pada penemuan fakta-fakta (*fact finding*) sebagaimana keadaan sebenarnya. Penelitian eksploratif sendiri memiliki tujuan menggali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu. Jadi metode deskriptif eksploratif adalah penelitian dengan pemecahan masalah yang digali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu berdasarkan fakta-fakta yang terjadi di lapangan.

Untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komprehensif maka penelitian menggunakan *socio legal research*, pendekatan penelitian ini dipilih untuk melihat sejauh mana keefektifan hukum yang berlaku di Indonesia dalam upaya penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia yang efektif dan benefit yang berbasis nilai keadilan khususnya penanganan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung.

Disini hukum tidak hanya dilihat dari segi keefektifannya serta biaya yang dikeluarkan pemerintah dalam menangani suatu tindak pidana korupsi dari mulai tindak lanjut laporan dari masyarakat atau temuan Badan Pemeriksa Keuangan sampai ke tingkat pengadilan hingga putusan hakim saja tetapi dikaitkan juga dengan faktor-faktor nonhukum seperti lembaga-lembaga terkait dengan penanganan tindak pidana korupsi menurut sistem hukum Indonesia.

4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian sumber data terdiri dari data primer yaitu data yang diperoleh dari praktik hukum (hukum empirik) dan data sekunder yang diperoleh dari studi pustaka dan studi dokumenter, guna mendapatkan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier sesuai kajian.

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder :

- a) Data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian di lapangan sebagai wujud nyata dari pelaksanaan penanganan tindak pidana korupsi yang di terjadi di Indonesia oleh lembaga penegak hukum seperti KPK, Polri, Kejaksaan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Pegiat Anti Korupsi serta beberapa kasus yang sudah diberitakan atau terekspos secara nasional.
- b) Data sekunder merupakan data yang dapat diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.
 - 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari semua peraturan yang mengatur mengenai keuangan negara, yaitu:
 - a. Undang-Undang Nomor Dasar Negara Republik Indonesia;
 - b. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
 - c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

- d. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- e. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
- f. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- g. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- i. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- j. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara;
- k. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara.

2) Bahan hukum sekunder terdiri dari:

- a. Rancangan Undang-Undang;
- b. Hasil penelitian dan karya tulis para ahli hukum;
- c. Kepustakaan;
- d. Dokumen yang bersifat publik.

Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain internet, kamus, Ensiklopedia, Majalah, Surat Kabar dan jurnal hukum.

5. Tehnik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data untuk memperoleh data primer digunakan teknik sebagai berikut :

- a. Kepustakaan, dengan memakai metode ini dikumpulkan dan disistematiskan terhadap semua bahan hukum, catatan dan laporan lainnya.
- b. Observasi, yaitu dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap proses penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini, pencatatan dilakukan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diamati.
- c. Wawancara, dilakukan langsung kepada informan penelitian , untuk mendapatkan data yang akurat dipilih teknik pengambilan data dengan wawancara bersifat bebas terpimpin terhadap sampel yang diambil dengan teknik *purposive non random sampling*. Sebelum Wawancara dilakukan, penulis terlebih dulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan agar wawancara tetap dapat dikendalikan dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang akan diteliti, wawancara dilakukan dengan tahap tatap muka terhadap responden yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi, Polri, Kejaksaan, LSM anti Korupsi, dll.

6. Analisa Data

Analisa data ini merupakan penjelasan dari hasil yang diperoleh selama mengadakan penelitian. Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa *diskriptif kualitatif*, yaitu pembahasannya dilakukan dengan menggunakan landasan teori atau kajian pustaka dan semua data yang dikumpulkan disusun secara sistematis kemudian ditarik kesimpulan melalui abstraksi, sehingga diperoleh kejelasan terhadap masalah yang dibahas.

Anselm Strauss dan Juliet Corbin dalam bukunya *Basics Of Qualitative Research, Tehniques and Procedures for Developing Grounded Theory* menyebutkan ada tiga komponen utama dalam penelitian kualitatif, yaitu : data yang berasal dari berbagai sumber seperti wawancara, observasi, dokumen, catatan dan film. Kedua, prosedur yang dapat digunakan untuk penelitian dengan menafsirkan dan mengatur data. Ini biasanya terdiri dari konseptualisasi, menguraikan kategori yang berhubungan melalui serangkaian pernyataan preposisi. Konseptualisasi, menguraikan dan sering disebut sebagai coding. Prosedur lain adalah bagian dari proses analitik. Ini mencakup pengambilan sampel non statistik. Penulisan memo dan diagram, laporan tertulis dan lisan merupakan komponen ketiga. Ini dapat disajikan sebagai artikel dalam jurnal ilmiah.⁸⁷

I. Sistematika Penulisan Disertasi

Sistematika penulisan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁸⁷Anselm Strauss dan Juliet Corbin, *Basics of Qualitative Research, Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Sage Publications, London, 1998, hal11-12.

- BAB I : Pendahuluan berisi Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual Disertasi, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Pemikiran Disertasi, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- BAB II : Tinjauan Pustaka berisi Tinjauan Umum Rekonstruksi, Tinjauan Umum Keuangan Negara, Tinjauan Umum Hukum Pidana, Tindak Pidana Korupsi, Tinjauan Umum Keadilan Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi
- BAB III: Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Saat Ini.
- BAB IV: Kelemahan Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Saat Ini
- BAB V : Rekonstruksi Kebijakan Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Yang Berbasis Nilai Keadilan
- BAB VI: Penutup berisi Kesimpulan, Implikasi Kajian Disertasi dan Saran-saran.

J. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan literatur yang ada, di beberapa perpustakaan sampai dengan disertasi ini ditulis, penulis belum menemukan disertasi dengan tema studi tentang Rekonstruksi Kebijakan Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Yang Berbasis Nilai Keadilan.

Namun demikian, ada beberapa penelitian disertasi yang telah disusun terkait dengan kerugian keuangan negara sebagai berikut:

Tabel VII
Penelitian Disertasi yang Telah Disusun Terkait Dengan Kerugian
Keuangan Negara

No.	Penulis Disertasi	Judul Disertasi	Kesimpulan Disertasi	Perbedaan dan Kebaruan Promovendus
1.	Fadil Zumhana Disertasi PDIH Universitas Airlangga, Surabaya Tahun 2015	<i>Restorative Justice Sebagai Primum Remedium Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara</i>	Fokus kajiannya hanya menggunakan pendekatan <i>Restorative Justice</i> sebagai <i>Primum Remedium</i> dalam pengembalian Kerugian Keuangan Negara	Penulis ini hanya mengkaji penindakan atau penerapan hukuman melalui persidangan dalam bentuk pendekatan <i>Restorative Justice</i> sebagai <i>Primum Remedium</i> dalam pengembalian Kerugian Keuangan Negara, belum mengkaji mengenai upaya pencegahan atau sebelum dilimpahkan ke pengadilan dalam penanganan tindak pidana korupsi.
2.	Rr. Larasati, Disertasi, Universitas Indonesia Tahun 2009	Tanggung Jawab Hukum Tentang Keuangan Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	Fokus kajiannya mengenai tanggung jawab hukum keuangan negara dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.	Penulis hanya mengkaji mengenai tanggung jawab hukum keuangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah
3.	Iswahyudi, Disertasi, Universitas	Realita Dalam Praktek Pengadilan Pada Kasus-Kasus	Fokus Kajiannya adalah sikap para aparat	Penulis hanya mengkaji mengenai sikap para aparat

	Diponegoro, Tahun 2016	Tindak Pidana Korupsi Terhadap Adanya Sikap Ambiguitas Penegak Hukum	penegak hukum	penegak hukum dalam penanganan tindak pidana korupsi dimana ada perbedaan pandangan
4.	Andri Wilman, Disertasi, Universitas Islam Bandung, Tahun 2015	Aspek Kerugian Negara Pada Bumh Persero Sebagai Badan Hukum Menurut Hukum Positif Indonesia	Fokus Kajiannya hanya pada kerugian Negara dalam BUMN	Penulis hanya mengkaji kerugian Negara pada Badan Usaha Milik Negara, tidak secara keseluruhan.
5.	Disiplin Manao, Disertasi, Universitas Katholik Parahyangan, Tahun 2017	F. Menciptakan Good Governance And Clean Government Melalui Pendayagunaan Pejabat Pemerintah Serta Penyelesaian Hukum Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi	Fokus Kajiannya hanya pada pejabat pemerintah dan dalam hal administratif	Penulis hanya mengkaji penciptan good government pejabat pemerintahan dan penyelesaian wewenang dalam hukum administrasi pemerintahan.