

**KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

TESIS



Nama : Putu Cakra Ari Perwira

NIM : 20302300479

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

TESIS

Diajukan untuk Penyusunan Tesis

Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Diajukan oleh : Putu Cakra Ari Perwira, S.H.

NIM : 20302300479

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG**

2024

**KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **PUTU CAKRA ARI PERWIRA**
NIM : 20302300479
Konsentrasi : Hukum Pidana

Disetujui oleh:
Pembimbing
Tanggal,

Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.
NIDN : 06-1710-6301

UNISSULA
Mengetahui,
جامعته سلطان अबوج الإسلاميه

Dekan

Fakultas Hukum
UNISSULA

Dr. H. Jayade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN : 06-2004-6701

**KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **31 Oktober 2024**
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 06-2004-6701

Anggota


Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.
NIDN : 06-1710-6301

Anggota,


Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H.,
M.H.
NIDN : 06-2005-8302

UNISSULA
جامعة سلطان أبو نوح الإسلامية
Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN : 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : PUTU CAKRA ARI PERWIRA

NIM : 20302300479

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

**KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang,.....Oktober 2024

Yang menyatakan,

(PUTU CAKRA ARI PERWIRA)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : PUTU CAKRA ARI PERWIRA

NIM : 20302300479

Program Studi : MAGISTER HUKUM

Fakultas : FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul :

**KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang,.....Oktober 2024

Yang menyatakan,

(PUTU CAKRA ARI PERWIRA)

*Coret yang tidak perlu

ABSTRAK

Korupsi merupakan suatu perbuatan yang sangat merusak karena menyangkut moral dan sifat seseorang dalam jabatan pada suatu instansi pemerintahan. Penulisan ini hendak menelaah bagaimana dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia dan penerapan perhitungan kerugian keuangan negara sesudah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yaitu munculnya ketidakpastian hukum dalam tindak pidana korupsi dari delik formil menjadi delik materiil.

Penghitungan kerugian harus dilakukan secara objektif dan berbasis data yang akurat, dengan melibatkan auditor independen. Selain itu, hasil perhitungan tersebut harus dilaporkan kepada publik agar dapat diakses dan diawasi. Hal ini bertujuan untuk mencegah praktik korupsi dan memastikan bahwa dana publik digunakan secara efektif, sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

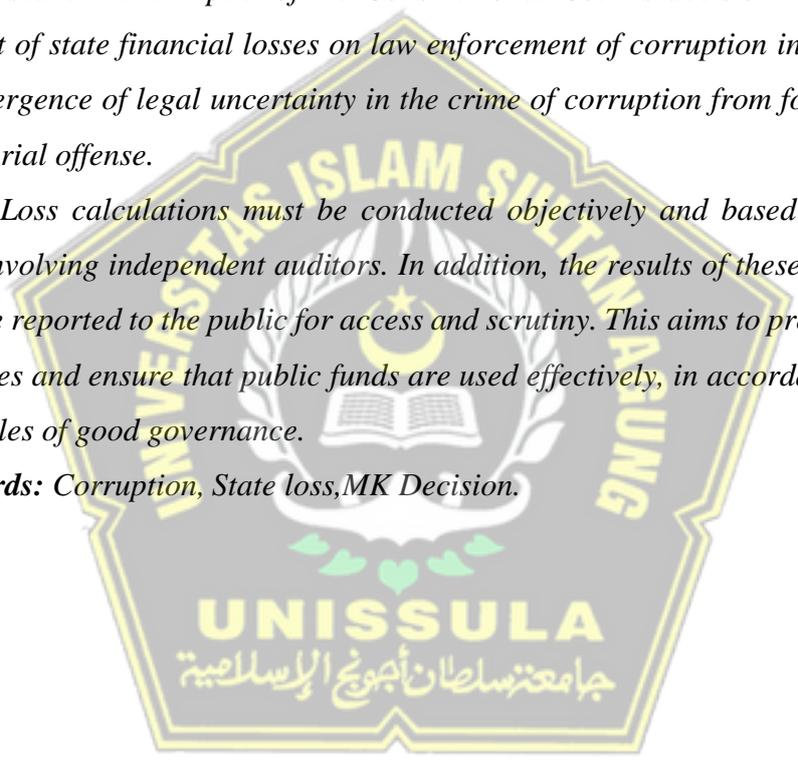
Kata Kunci : Korupsi, Kerugian Negara, Putusan MK

ABSTRACT

Corruption is a very destructive act because it involves the morals and character of a person in a position in a government agency. This paper aims to examine how the impact of the Constitutional Court's decision regarding the concept of state financial losses on law enforcement of corruption in Indonesia and the application of the calculation of state financial losses after the decision of the Constitutional Court Number 25/PUU-XIV/2016. This research is a normative legal research. The impact of the Constitutional Court's decision regarding the concept of state financial losses on law enforcement of corruption in Indonesia is the emergence of legal uncertainty in the crime of corruption from formal offense to material offense.

Loss calculations must be conducted objectively and based on accurate data, involving independent auditors. In addition, the results of these calculations must be reported to the public for access and scrutiny. This aims to prevent corrupt practices and ensure that public funds are used effectively, in accordance with the principles of good governance.

Keywords: *Corruption, State loss, MK Decision.*



KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat dan karuniaNya, sehingga penulis bisa menyelesaikan penelitian tesis dengan judul **“KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XIV/2016”**. Tesis ini di susun untuk memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) pada program studi Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, sekaligus sebagai Tim Penguji yang bersedia memberikan tanggapan, saran dan masukan untuk melengkapi tesis ini.
2. Bapak Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,.
3. Bapak Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H., selaku Pembimbing utama yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan dan dorongan selama penulis melakukan penelitian sampai penulisan tesis ini terselesaikan.
4. Seluruh staf karyawan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Kepada semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kepentingan pengembangan ilmu hukum khususnya pada ilmu hukum pidana. Apabila dalam tulisan ini terdapat kesalahan-kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja penulis mohon maaf.

Demikian yang dapat penulis sampaikan semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan hukum ke arah yang lebih baik.

Semarang, Oktober 2024
Penulis

(Putu Cakra Ari Perwira)

DAFTAR ISI

| | |
|--------------------------------------|------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN JUDUL..... | ii |
| HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING | iii |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | iv |
| PERNYATAAN KEASLIAN..... | v |
| ABSTRAK | vi |
| ABSTRACT | vii |
| KATA PENGANTAR | viii |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 12 |
| C. Tujuan Penelitian | 12 |
| D. Manfaat Penelitian | 12 |
| E. Kerangka Konseptual..... | 13 |
| 1. Konsep Tindak Pidana | 14 |
| 2. Korupsi | 14 |
| 3. Kerugian Keuangan Negara | 15 |
| F. Kerangka Teoretis..... | 16 |
| 1. Teori Penegakan Hukum | 16 |
| 2. Teori Efektivitas Hukum..... | 20 |
| G. Metode Penelitian | 25 |
| 1. Metode Pendekatan | 27 |
| 2. Spesifikasi Penelitian | 27 |
| 3. Sumber dan Jenis Data | 28 |
| 4. Metode Pengumpulan Data | 30 |
| 5. Metode Analisis Data..... | 30 |
| H. Sistematika Penulisan Tesis..... | 31 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... | 34 |

| | |
|---|-----------|
| A. Pengertian Kerugian Keuangan Negara | 34 |
| 1. Kerugian Negara | 34 |
| 2. Keuangan Negara | 37 |
| B. Pengertian Tindak Pidana | 45 |
| C. Pengertian Korupsi..... | 47 |
| D. Pengertian Tindak Pidana Korupsi | 50 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 53 |
| A. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Berkaitan Konsep Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia..... | 53 |
| 1. Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi..... | 53 |
| 2. Konsep Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi | 63 |
| 3. Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 | 79 |
| 4. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Berkaitan Konsep Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia | 98 |
| B. Penerapan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 | 112 |
| 1. Analisis Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara Menurut Peraturan Perundang-Undangan..... | 112 |
| 2. Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia | 116 |
| 3. Aspek Yuridis Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara dan Perekonomian Negara pasca dikeluarkannya Putusan MK. No. 25/PUUXIV/2016 | 134 |

| | |
|---|-----|
| 4. Penerapan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU- XIV/2016..... | 138 |
| BAB IV PENUTUP | 147 |
| A. Kesimpulan..... | 147 |
| B. Saran..... | 148 |
| DAFTAR PUSTAKA | |



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menjamurnya tindak pidana korupsi tentu membuat segenap bangsa Indonesia gundah gulana. Ternyata korupsi terjadi pada berbagai sektor dan juga kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta sektor swasta (*private sector*). Oleh karena itu pemberantasan korupsi merupakan salah satu fokus utama Pemerintah dan Bangsa Indonesia. Upaya-upaya telah ditempuh, baik untuk mencegah maupun memberantas korupsi secara serentak, mengingat tindak pidana korupsi sebagai *white collar crime* serta sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).¹

Secara harfiah korupsi merupakan suatu yang busuk, jahat, dan merusak karena korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparat pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik serta penempatan keluarga atau golongan kedalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatannya.²

Berdasarkan Pasal 1 Angka 22 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik

¹ Bambang Waluyo, Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia, Jurnal Yuridis Vol. 1 No. 2, Desember 2014, hlm. 1

² Evi hartanti, 2014, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 9.

sengaja maupun lalai. Apabila dicermati dari pengertian tersebut di atas, maka dapat dikemukakan unsur-unsur dari kerugian keuangan negara yaitu:³

1. Kerugian keuangan negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
2. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan kata lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian keuangan negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
3. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Berkaitan dengan kerugian keuangan negara dapat dilihat dalam Putusan Nomor 25/PUU- XIV/2016 dalam putusan menjelaskan mengenai keberlakuan delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUTipikor) telah bergeser maknanya karena sudah dinyatakan tidak berlaku dan bertentangan dengan UUD 1945.

Pergeseran makna terhadap keberlakuan delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, bermula dari permohonan yang diajukan oleh 7 orang Pemohon dengan latar belakang PNS dan pensiunan PNS dari berbagai daerah yang berbeda. Tiga orang dari tujuh Pemohon mendudukan dirinya sebagai korban akibat keberlakuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor karena telah didakwa berdasarkan ketentuan *a quo*. Sedangkan Pemohon lainnya

³ Ray Pratama Siadari, Kerugian Negara, <http://raypratama.blogspot.com/2012/02/kerugian-negara.html>, Di akses pada tanggal 6 Juni 2024.

mendalilkan bahwa ketentuan *quo* berpotensi merugikan hak konstitusionalnya dalam kedudukannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagai ASN, para Pemohon kerap mengeluarkan keputusan dalam hal pelaksanaan kebijakan-kebijakan, berupa pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di daerahnya masing-masing. Kebijakan tersebut berpotensi dipidana dengan keberlakuan ketentuan tersebut.

Keberatan para Pemohon, khususnya terhadap keberlakuan frasa “dapat” dan frasa “atau orang lain atau suatu korporasi” .Pemohon berargumentasi bahwa tidak mungkin sebagai pejabat negara, tidak mengeluarkan keputusan-keputusan yang bertujuan untuk melaksanakan proyek pembangunan di daerahnya masing- masing, serta tidak mungkin pula proyek-proyek yang dimenangkan pihak penyelenggara proyek (pemenang tender) tidak mendapat keuntungan dari proyek yang diselenggarakannya. Sehingga keberlakuan norma *a quo*, sewaktu-waktu dapat dikenakan kepada para Pemohon, meski dalam posisi melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai ASN sebagaimana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Secara lengkap, rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor berbunyi:

Pasal 2 ayat (1) :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara ,dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Pasal 3 :

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh tahun) dan atau denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000, 00 (satu milyar rupiah).” Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) menerangkan bahwa: “Dalam

ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat”. Bahwa ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) memang merupakan delik formil, ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menerangkan: dalam undang-undang ini tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.

Sehingga berdasarkan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang telah membatalkan frasa “dapat”, dalam kalimat dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang tercantum Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka delik yang semula merupakan delik formil telah berubah menjadi delik materiil. Karena makna kerugian negara tidak lagi bersifat *potential loss* melainkan harus merupakan kerugian yang nyata (*actual loss*). Hal ini memberikan tantangan baru bagi aparat penegak hukum dalam

memberantas korupsi. Sebagaimana Dalam salah satu pertimbangan putusnya, MK berpandangan bahwa penerapan unsur kerugian negara dengan menggunakan konsepsi actual loss lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi antar instrumen hukum. Jika pertimbangan putusan ini merupakan upaya untuk menegakkan hukum materiil karena mengedepankan kerugian yang bersifat nyata, maka menjadi suatu pertanyaan, apakah pertimbangan putusan ini merupakan wujud keadilan substantif yang selama ini diinginkan oleh MK dengan bersandar kepada hukum progresif untuk melakukan terobosan-terobosan hukum dalam mencapai kemanfaatan dan keadilan hukum.

Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) sebagai delik formil, maka adanya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak harus sudah terjadi atau ada akibatnya, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang undang.⁴

Jika diteliti ketentuan tentang tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1), akan ditemui beberapa unsur sebagai berikut:

- a) Secara melawan hukum;
- b) Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- c) Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

⁴ P.A.F.Lamintang, Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 184.

Dalam hal ini penulis akan lebih memfokuskan pada point c atau point ketiga. Yang dimaksudkan dengan “merugikan” adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurangsehingga dengan demikian yang dimaksudkan dengan unsur “merugikan keuangan negara” adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara.

Pengertian keuangan negara menurut Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara umum dicantumkan dalam Bab1 (Ketentuan Umum),Pasal 1 angka 1 :

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

Adapun yang dimaksud dengan “keuangan negara”, di dalam penjelasan umum Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 disebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun daerah berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban 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.

Dalam praktik, ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor kerap digunakan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam mendakwa tersangka korupsi,

argumentasi para Pemohon yang menyatakan bahwa unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Padahal dalam faktanya sebagaimana telah diuraikan di atas penggunaan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor sangat dominan digunakan oleh JPU untuk mendakwa para koruptor. Penggunaan ketentuan tersebut, justru untuk menyelamatkan keuangan negara dan perekonomian negara, bukan sebaliknya. Sehingga permintaan para Pemohon untuk menyatakan agar ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 menjadi suatu hal yang bertentangan dengan realitas publik.

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor jika ditinjau dari dua sudut pandang yang berbeda, boleh jadi dapat ditafsirkan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Para Pemohon atau ASN bisa saja merasa cemas terhadap unsur “dapat merugikan keuangan negara”. Karena sebagai pengambil kebijakan yang mengeluarkan keputusan-keputusan untuk pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di daerahnya masing-masing, bayang-bayang akan delik pidana dengan unsur dapat merugikan keuangan negara berpotensi dikenakan kepadanya suatu hari kelak.

Pengambil kebijakan bisa menjadi peragu terhadap kebijakan yang akan diambilnya, bahkan bisa saja dibatalkan karena kekhawatirannya akan potensi pidana dikemudian hari. Dengan kondisi demikian, maka pembangunan di daerah menjadi terhambat, penyerapan anggaran menjadi rendah, kinerja pegawai tidak produktif, serta efek domino negatif lainnya terhadap pembangunan.

Namun sebaliknya, jika unsur delik “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dikeluarkan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, hal ini memberikan tantangan baru bagi Aparat penegak hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Pengadilan yang berwibawa adalah pengadilan yang mandiri, netral, kompeten, transparan dan akuntabel, mampu menegakkan wibawa hukum, pengayoman hukum, kepastian hukum, dan keadilan, merupakan syarat bagi suatu negara yang berdasarkan hukum.⁵ Berdasarkan pernyataan tersebut terkandung makna adanya harapan dan tujuan pada lembaga peradilan di negara hukum seperti Indonesia. Hakim sebagai aktor utama dalam proses ini, dituntut untuk mengasah kepekaan nurani, kecerdasan moral dan professional dalam menegakkan hukum dan keadilan dalam putusannya, karena putusan tersebut akan dipertanggungjawabkan pada Tuhan Yang Maha Esa dan kepada masyarakat khususnya pencari keadilan.

Jika Austin berpendapat bahwa: “hukum merupakan perintah penguasa dan hukum secara tegas dipisahkan dari moral”.⁶ Sehingga tujuannya hanya mewujudkan kepastian hukum, kemudian bila dikaitkan dengan kekuasaan kehakiman di Indonesia, maka harus ada sinergi antara hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis dengan menempatkan keadilan hukum dengan mendasarkan pada ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik

⁵ Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Konstitusi RI dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor: 0147/KMA/SKB/IV/2009 dan Nomor:02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, 2009, hlm. 3.

⁶ Agus Santoso, Hukum Moral dan Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 55

Indonesia Tahun 1945. Kebebasan hakim tidak berarti bebas tanpa batas karena dasar-dasar hukum yang diterapkan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, melindungi hak asasi manusia, dan mengamankan keadilan, sehingga penulis sependapat dengan scholten, yang menyebutkan: “penentuan mengenai apa yang merupakan untuk suatu kasus tertentu, keadilanlah yang merupakan taruhan utamanya, ia dimulai dari keadilan dan diakhiri dengan keadilan.⁷ Namun nilai keadilan itu saja tidaklah cukup, perlu dipertimbangkan adanya nilai kepastian hukum dan kemanfaatan, sehingga benar pendapat Achmad Ali yang mengatakan bahwa:⁸

“Hukum hanyalah untuk mewujudkan keadilan, karena bagaimanapun, nilai keadilan selalu subjektif dan abstrak, sehingga bila harus mengikuti perspektif tujuan hukum barat, maka seyogyanya jika keadilan bersama-sama dengan kemanfaatan dan kepastian hukum, dijadikan tujuan hukum secara prioritas, sesuai kasus *in concreto*, dengan menggunakan *tri angular concept* dari Werner Menski.”

Prinsip kepastian hukum lebih menonjol didalam tradisi kawasan Eropa Kontinental, yang dalam penerapannya prinsip kepastian hukum dipandang sebagai sumber formal hukum yang paling utama, sehingga undang-undang harus dibuat selengkap mungkin supaya mampu mengakomodasi dan mengantisipasi setiap perilaku dan perbuatan hukum, oleh karena itu muncul asumsi bahwa peraturan yang dibuat telah menampung kehendak penuh semua pemangku kepentingan, namun pada kenyataannya masih banyak peraturan perundang-undangan yang oleh beberapa pakar dianggap memiliki

⁷ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Jakarta: PT citra Adtya Bakhti, 2012), hlm. 101 .

⁸ Achmad Ali, Mengungkap Teori Hukum (*legal theory*) dan Teori Peradilan (*judicialprudence*) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (*Legisprudence*) Vol.1 Pemahaman Awal, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm.19.

kekurangan, contohnya Undang-Undang Tipikor, dimana menurut Barda Nawawi Arif dalam sebuah tulisan yang dilakukan Nike Beaty, menyebutkan: Ada Kelemahan dari formulasi Undang-Undang yang terkait dengan Tindak Pidana Korupsi yang dapat diidentifikasi menjadi beberapa kelemahan yuridis, yaitu:⁹

1. Tidak adanya kodifikasi yuridis dari Tindak Pidana Korupsi dalam undang-undang;
2. Tidak adanya aturan penerapan pidana minimal khusus walaupun undang-undang ini memuat ancaman pidana minimum khusus
3. Tidak ada aturan pelaksanaan pidana denda dan pidana pembayaran uang pengganti sebagai pidana tambahan yang tidak dibayar oleh korporasi;
4. Tidak adanya aturan atau pedoman khusus untuk pelaksanaan sistem komulatif;
5. Tidak adanya pengertian yuridis tentang pemufakatan jahat;
6. Formulasi pidana mati yang sampai sekarang belum ada seorang koruptor pun yang dipidana mati;
7. Delik yang tumpang tindih dan tidak konsisten, contohnya suap dimana, berada di luar jangkauan undang-undang korupsi

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dalam praktik penyelesaian kasus Tindak Pidana Korupsi seringkali mengalami hambatan dan beda pendapat yang dapat berakhir pada disparitas dalam putusan. Hal ini berkaitan dengan dikeluarkannya putusan Melalui putusan MK No 25-PUU/XIV/2016 menyatakan, frasa kata "dapat" dalam rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tipikor bertentangan dengan konstitusi sehingga "tidak mengikatnya" kata "dapat" menjadikan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor menjadi delik materiil. Sementara pertimbangan MK dalam perubahan kedua terkait kata "dapat" dari

⁹ Barda Nawawi Arief dalam Nike Beauty Lavenia, Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25-PUU/XIV/2016 Tentang Pergeseran Konsep Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang, 2017, hal. 11

rumusan "...dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" yang dianggap bertentangan dengan konstitusi karena rumusan ini sering disalahgunakan oleh aparaturnya penegak hukum untuk bertindak sewenang-wenang, sering menimbulkan ketakutan dan kekhawatiran bagi pejabat pengambil keputusan serta sering terjadi kriminalisasi terhadap kebijakan dan keputusan diskresi pejabat administrasi. Perubahan tersebut jelas mempersempit serta membatasi kewenangan penuntut umum dan hakim untuk menjerat koruptor, tetapi dari sisi lain justru memperjelas dan memperkuat perlindungan, kepastian, dan keadilan hukum bagi semua pihak.

Dampaknya sekarang tidak bisa lagi orang dihukum tanpa aturan hukum tertulis dan tanpa bukti secara nyata adanya kerugian keuangan negara. Orang juga tidak bisa seenaknya ditangkap dan ditahan tanpa diproses hukum. Dampak hukum dalam praktik ke depannya adalah aparaturnya penegak hukum harus dapat membuktikan adanya kerugian keuangan negara yang riil sebelum melakukan penyelidikan perkara korupsi. Putusan MK ini juga akan mengubah sistem penegakan hukum tindak pidana korupsi yang selama ini dilakukan oleh penegak hukum. Frasa "dapat" yang harus dibuktikan dengan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara yang riil (actual loss) bisa memperlambat jalannya penegakan hukum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia ?
2. Bagaimanakah penerapan perhitungan kerugian keuangan negara sesudah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 ?

C. Tujuan Penelitian

Dari pemaparan latar belakang dan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.
2. Mengetahui dan menganalisis Bagaimanakah penerapan perhitungan keuangan negara sesudah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat pelaksanaan penelitian terdiri atas manfaat teoritis dan praktis yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan adalah

- a. Bermanfaat secara akademis yang berupa sumbangsih pemikiran berkembangnya ilmu hukum pidana bagi akademis, praktisi dan masyarakat umum tentang konsep kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi setelah putusan Mahkamah Konstitusi.
- b. Dijadikan bahan rujukan untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan adalah :

- a. Menjadi bahan saran dan sumbangsih saran yang diharapkan bermafaat untuk aparat penegak hukum ketika perhitungan keuangan negara sesudah putusan Mahkamah Konstitusi.
- b. Bagi penulis agar dapat mengetahui dan memahami secara mendalam terkait dengan dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Konsep adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi dan antara abstraksi dan realitas, oleh karena itu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus dijelaskan beberapa konsep dasar agar tidak terjadi perbedaan pengertian. Untuk itu maka perlu diuraikan dari beberapa konsep yang dipakai, yaitu :

1. Konsep Tindak Pidana

Tindak pidana adalah arti dari *strafbaarfeit* atau *delict*. Terdiri dari tiga kata, *strafbaarfeit* berarti pidana, *baar* berarti dapat atau boleh, dan *feit* berarti perbuatan. Sehubungan dengan istilah *strafbaarfeit* secara keseluruhan, *straf* juga dapat diartikan sebagai kata hukum.¹⁰ Oleh karena itu, peristiwa atau perbuatan yang dapat dipidana didefinisikan sebagai *strafbaar feit*.

Tindak pidana umumnya berkaitan dengan perilaku atau perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Tindak pidana khusus lebih berfokus pada persoalan-persoalan yang diatur oleh undang-undang. Tindak pidana khusus hanya berbicara tentang norma hukum atau standar hukum, dan hal-hal yang diatur oleh undang-undang tidak termasuk dalam pembahasan. Pada tindak pidana khusus di atur didalam peraturan undang-undangan di luar hukum pidana umum

2. Korupsi

Konsep korupsi dalam penulisan ini lebih ditekankan pada perbuatan yang merugikan kepentingan publik atau masyarakat luas untuk kepentingan pribadi atau golongan. Sedangkan Menurut Muhammad Ali, korupsi adalah perbuatan busuk seperti penggelapan uang, penerima uang sogok.¹¹

¹⁰ Adam Chazawi, 2011, Pelajaran Hukum Bagian I, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 69

¹¹ Andi Hamzah, 1984, Korupsi Dalam Proyek Pembangunan, Akademi Pressindo, Jakarta, hlm. 65

Korupsi pada hakekatnya merupakan tingkah laku/tindakan seseorang yang melanggar norma-norma dengan tujuan memperoleh keuntungan pribadi dan merugikan keuangan negara/masyarakat baik langsung atau tidak. Korupsi merupakan perbuatan memperkaya diri atau orang-orang yang memiliki kedekatan, yang dilakukan dengan mempergunakan kewenangan ataupun kekuasaan yang ada padanya karena jabatan yang dimiliki olehnya dan perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

3. Kerugian Keuangan Negara

Merugikan keuangan negara memiliki arti bahwa suatu tindakan yang berpotensi dapat merugikan keuangan negara sudah termasuk ke dalam tindakan korupsi. Hal ini berarti segala tindakan persiapan yang dapat merugikan keuangan negara nantinya sudah termasuk ke dalam tindak pidana korupsi. Meskipun belum ada kerugian keuangan negara yang riil terjadi, akan tetapi telah terdapat potensi kerugian negara yang akan timbul.

Suatu kerugian negara yang tidak hanya bersifat riil yaitu yang benar-benar terjadi, namun juga yang bersifat potensial yang belum terjadi seperti adanya pendapatan negara yang akan diterima dan lainnya.

F. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah pengabstrakan hasil pemikiran untuk kerangka dasar yang sesuai dalam melakukan penelitian ilmiah, terutama dalam penelitian ilmu hukum. Adapun kerangka teoritis yang digunakan adalah :

1. Teori Penegakan Hukum

Bila berbicara mengenai penegakan hukum, maka tidak akan terlepas dari ruang lingkup masalah hukum. Dari hal tersebut, maka perlu dijelaskan mengenai pengertian hukum, seorang dekan pertama Fakultas Hukum di Indonesia (Hindia-Belanda) mengemukakan bahwa hukum itu ialah keseluruhan ketentuan-ketentuan penghidupan yang bersifat memaksa yang diadakan untuk melindungi kepentingan orang dalam masyarakat.¹² Tujuan dari pada penegakan hukum yakni untuk mengatur masyarakat agar damai dan adil dengan mengadakan keseimbangan antar kepentingan yang dilindungi, sehingga tiap-tiap anggota masyarakat memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi haknya.¹³

Pengertian penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya agar tidak terjadi pelanggaran memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya dapat ditegakkan kembali.¹⁴ Sedangkan Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan

¹² R.Soeroso, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 37.

¹³ RE. Baringbing, Catur Wangsa Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum, (Jakarta: Pusat Kajian Informasi, 2001), hlm. 54

¹⁴ Abdul Kadir, Etika Profesi Hukum, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 15.

mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁵ Manusia di dalam pergaulan hidup pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud dalam pasangan, misalnya pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya.

Di dalam penegakan hukum pasangan nilai tersebut perlu diserasikan, sebab nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya adalah kebebasan.¹⁶ Menyerasikan pasangan nilai tersebut dibutuhkan faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan keadilan agar mendapatkan perhatian secara proporsional yang seimbang dalam penanganannya, meskipun dalam prakteknya tidak selalu mudah untuk dilakukan. Berdasarkan hal tersebut Soerjono Soekanto menyatakan bahwa masalah penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor pendukung pelaksanaan keadilan tersebut adalah sebagai berikut :¹⁷

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menetapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan

¹⁵ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 5

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 6

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 8

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektifitas penegakan hukum.¹⁸

Dalam era globalisasi ini, kepastian, keadilan, dan efisiensi menjadi sangat penting hal ini menjadi hanya bisa dijamin dengan hukum yang baik, maksudnya menempatkan hukum itu pada tempat yang sebenarnya tanpa pandang bulu. Berbicara tentang kepastian, keadilan, dan efisiensi hukum yang baik berarti kita berbicara tentang tatanan hukum. Tatanan hukum dalam bahasa Belanda, “rech orde” ialah susunan hukum, artinya memberikan tempat yang sebenarnya kepada hukum. Yang dimaksud dengan memberikan tempat sebenarnya, yaitu menyusun dengan baik dan tertib aturan-aturan hukum dalam pergaulan hidup hal itu dilakukan supaya ketentuan yang berlaku dengan mudah dapat diketahui dan digunakan untuk menyelesaikan setiap peristiwa hukum yang terjadi agar tercapai kepastian, keadilan, dan efisiensi hukum itu.¹⁹

Masyarakat juga sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum memperhatikan unsur keadilan, walaupun hukum tidak identik dengan keadilan, karena hukum bersifat umum yang mengikat setiap orang atau bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistik, dan tidak menyamaratakan.

Memaknai keadilan memang selalu berawal dari keadilan sebagaimana tujuan hukum yang lain yaitu kepastian hukum dan kemanfaatan. Keadilan memang tidak secara tersurat tertulis dalam teks tersebut, tetapi pembuat undang- undang telah memandang dalam pembuatan produk perundang- undangannya didasarkan pada keadilan yang merupakan bagian dari tujuan hukum itu sendiri.²⁰ Penegakan hukum hanya dapat terlaksana apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keharmonisan (keselarasan, keseimbangan, dan keserasian) antara

¹⁸ Azmi Fendri, Perbaikan Sistem Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Edisi II, No. 1 Agustus 2011, hlm. 102

¹⁹ Abdoel Djamali, Pengantar Hukum Indonesia, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 5.

²⁰ Inge Dwisvimiar. Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum, Jurnal Dinamika Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Vol 11 No 3 Tahun 2011. hlm. 529

moralitas sosial, moralitas kelembagaan dan moralitas sipil warga Negara yang didasarkan pada nilai-nilai aktual didalam masyarakat.²¹

Lemahnya penegakan supremasi hukum di Indonesia karena kurangnya keberanian, ketegasan, dan inovasi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum Indonesia dalam menegakkan dan melaksanakan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.²² Hukum merupakan tumpuan harapan dan kenyataan masyarakat untuk mengatur pergaulan hidup bersama. Hukum merupakan perwujudan atau manifestasi dari nilai kepercayaan. Oleh karena itu, wajar apabila penegakan hukum diharapkan sebagai orang yang sepatutnya dipercaya dan menegakkan wibawa hukum pada hakikatnya berarti menegakkan nilai kepercayaan dalam masyarakat. Penegakan hukum hanya dapat terlaksana apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keharmonisan (keselarasan, keseimbangan, dan keserasian) antara moralitas sosial, moralitas kelembagaan dan moralitas sipil warga Negara yang didasarkan pada nilai-nilai aktual didalam masyarakat.²³

Penegakan hukum harus dilaksanakan secara konsekuen oleh seluruh aparat penegak hukum dengan menghindari adanya sikap-sikap diskriminasi, sewenang-wenang, penyimpangan dan melanggar hak asasi manusia. Hal ini perlu diwujudkan secara nyata agar tidak terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap kedaulatan hukum. Hukum dan penegakan Hukum adalah satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan, keduanya harus bisa berjalan secara sinergis. Substansi (isi) hukum yang termuat dalam berbagai peraturan perundangan hanya akan menjadi sampah tanpa ditopang dengan sistem hukum serta budaya hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

²¹ Kusnu Goesniadhie S, Perspektif Moral Penegakan Hukum yang Baik, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol.17, No 2 April 2010, hlm. 196.

²² Dey Ravena, Wacana Konsep Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 23 No. 02 September 2010.

²³ Kusnu Goesniadhie S, Perspektif Moral Penegakan Hukum yang Baik, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol.17, No 2 April 2010, hlm. 196.

2. Teori Efektivitas Hukum

Secara Etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif dalam bahasa Inggris "effective" yang telah mengintervensi ke dalam bahasa Indonesia dan memiliki makna "berhasil" dalam bahasa Belanda "effectief" memiliki makna "berhasil guna". Menurut Badudu dan Zain dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia efektivitas berarti keefektifan, keefektifan artinya "sifat atau keadaan efektif". Efektif artinya mulai berlaku (tentang Undang-Undang), jadi efektivitas adalah sifat atau keadaan mulai berlakunya Undang-Undang,²⁴ Demikian pula dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan, bahwa efektivitas berarti keefektifan. Keefektifan artinya hal mulai berlakunya (tentang Undang-Undang Peraturan).²⁵ Sedangkan efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilan-gunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri.

Adapun secara terminologi para pakar hukum dan sosiologinya memberikan pendekatan tentang makna efektivitas sebuah hukum beragam, bergantung pada sudut pandang yang diambil, Soerjono Soekanto berpendapat, berbicara mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya sehingga dikenal suatu asumsi, bahwa :

"Taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator fungsinya suatu sistem hukum dan fungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan

²⁴ J.S Badudu dan Sutan Muhammad Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Jakarta: Sinar Harapan, 2001), hlm. 371.

²⁵ *Ibid*, hlm. 374.

hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.²⁶

Konsep pengaruh hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang dikaitkan dengan suatu kaidah hukum, yang isinya berupa larangan, suruhan atau kebolehan. Keberhasilan mengatur sikap tindak atau perilaku yang sesuai dengan tujuan disebut ”positif” atau ”efektif”, sedangkan sikap tindak yang tidak sesuai dengan tujuan atau perilaku yang menjauhi tujuan dinamakan ”negatif” atau ”tidak efektif”. Efektivitas hukum adalah salah satu konsekuensi hukum yang dapat dipertentangkan dengan konsekuensi hukum lain, yaitu kegagalan hukum. Namun, keadaan tidak selalu dapat digolongkan kepada salah satu diantara keduanya. Adakalanya hukum dipatuhi, tetapi tujuannya tidak sepenuhnya tercapai. Hal itu disebabkan kadang-kadang tidak sama antara semangat kaidah dengan tulisan kaidah hukum itu sendiri.²⁷

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁸

²⁶ Soerjono Soekanto, Penegakan hukum, Bandung, 1983, hlm. 62.

²⁷ *Ibid*, hlm. 8.

²⁸ Soerjono Soekanto. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan menjadi tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum baik hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.²⁹

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidangbidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- d. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.³⁰

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparat yang handal sehingga aparat tersebut dapat

²⁹ Romli Atmasasmita. Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum. (Bandung: Mandar Maju, 2001), hlm. 55.

³⁰ Soerjono Soekanto. *Op cit*, hlm. 80

melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya di sini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

- a. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- b. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- c. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- d. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.³¹

Sedangkan pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

- a. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
- b. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
- c. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
- d. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
- e. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.

³¹ *Ibid*, hlm. 82

f. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.³²

Kompleksitas berlakunya hukum dibedakan atas tiga hal, yaitu berlakunya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Bagi studi hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas hukum. Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*.³³

Berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum ditaati, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan efektif.³⁴

Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum, dengan demikian apabila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan ideal hukum yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada Undang-Undang atau keputusan hakim (*case law*) dapat

³² *Ibid*, hlm. 83

³³ Satjipto Rahardjo. Ilmu Hukum, (Bandung; PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 11.

³⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 35

berarti bahwa ditemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingat bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif dan gagasan, maka tentu saja bila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan hukum berarti ada faktor penghalang atau ada kendala bagi terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum.

Berbagai pendapat mengenai kepastian hukum begitupun menguraikan tentang norma yang berlaku, maka menarik kesimpulan bahwa kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.³⁵

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara atau jalan untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap segala permasalahan.³⁶ Dalam melakukan penelitian untuk penyusunan sebuah tesis dibutuhkan data-data yang akurat,

³⁵ E. Fernando, M. Manullang, *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 92.

³⁶ Joko Subagyo, *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 2.

baik data primer maupun data sekunder. Dalam rangka memperoleh data yang diperlukan dalam penyusunan tesis ini yang memenuhi syarat, baik kualitas maupun kuantitas, maka digunakan metode penelitian tertentu. Metode merupakan sarana untuk menemukan, merumuskan, menganalisis suatu masalah tertentu untuk mengungkap suatu kebenaran, karena metode pada prinsipnya memberikan pedoman tentang cara ilmuwan mempelajari, menganalisis serta memahami apa yang dipelajarinya. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berusaha untuk memecahkan masalah-masalah secara sistematis dengan menggunakan metode-metode tertentu dan teknik-teknik tertentu. Kegiatan penelitian ini merupakan usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis. Sistematis adalah berdasarkan sistem tertentu dan konsisten, berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.

Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah normatif, dimana penelitian normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³⁷ Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal.³⁸ Penelitian hukum doktrinal, hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum yang dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Dalam penelitian hukum yang normatif datanya adalah data sekunder, yang terdiri atas (1) bahan hukum

³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 14.

³⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ketujuh, (Jakarta : Rajawali Press, 2013), hlm. 118

primer; (2) bahan hukum sekunder, (3)serta data tersier.³⁹ Meskipun demikian, yang pertama sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder (data kepustakaan).

1. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang dilakukan berdasarkan: Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan Undang-undang ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dalam hal ini penulis akan menelaah mulai dari Undang-undang, Putusan Mahkamah Konstitusi serta yang peraturan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami adalah ratio decidendi yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Dikatakan deskriptif karena penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran

³⁹ Muslin Abdurrahman, Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum, (Malang : UMM Press, 2009), hlm. 127

secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan perkembangan atau pergeseran konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi dan memberi makna aspek-aspek tindak pidana korupsi dari segi teori. Selain itu dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan konseptual yang mengkaji pandangan aparat penegak hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas.

3. Sumber dan Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, sedangkan data primer lebih bersifat menunjang jika dibutuhkan. Data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan, yaitu mengumpulkan, menyeleksi dan meneliti peraturan perundang-undangan, buku-buku, teori-teori sarjana, serta sumber bacaan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, termasuk data yang diperoleh dari objek penelitian. Data sekunder terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan kemudian bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide).⁴⁰ Kemudian yang erat kaitannya dengan penelitian ini, maka bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁴⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, cetakan keempat belas, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 29

- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 jo Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
 - 4) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25-PUU/XIV/2016;
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum terkait kerugian keuangan negara berbagai makalah dan dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier antara lain ensikloedia hukum, kamus hukum, majalah dan data penunjang lainnya dari bidang ilmu lain.

d. Internet, Penjelajahan internet sebenarnya hampir sama dengan studi kepustakaan yaitu sama-sama mencari bahan pustaka. Dalam menjelajahi internet, peneliti melakukan penelusuran terhadap data-data yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Kelebihan penjelajahan di internet adalah efisien, cepat dan murah.

4. Metode Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini memusatkan pada data sekunder, maka pengumpulan data dapat ditempuh dengan menggunakan penelitian kepustakaan dan studi dokumen. Di dalam pengumpulan data sebanyak mungkin data yang diperoleh dan dikumpulkan sesuai dengan masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini.

Data atau sumber sekunder berupa undang-undang tentang tindak pidana korupsi dan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara, putusan Mahkamah Konstitusi, sumber-sumber hukum, hasilhasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya baik nasional maupun internasional, pendapat para ahli dan ensiklopedi serta Studi kepustakaan.

5. Metode Analisis Data

Analisa data yaitu menguraikan data dalam bentuk kalimat yang baik dan benar sehingga mudah dibaca dan diberi arti (diinterpretasikan). Untuk mencapai tujuan penelitian sesuai yang diharapkan, maka data yang telah dikumpulkan akan dianalisis dengan metode normatif kualitatif, yaitu mengumpulkan data yang diperlukan sesuai dengan kriteria serta hal-hal

yang diperlukan dalam suatu pendataan. Kegiatan analisis ini bertujuan sebagai dasar bagi penarikan kesimpulan, yang dihadapi serta solusinya.

Penguraian sistematis terhadap gejala dan data yang diperoleh dalam penelitian ini, pertama-tama disajikan sejauh mungkin dikemukakan secara kuantitatif. Data-data yang diperoleh itu kemudian di analisa secara kualitatif normatif. Dalam penelitian ini, penulis akan menganalisis semua bahan hukum primer sebagaimana telah disebutkan di atas untuk menemukan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi.

H. Sistematika Penulisan

Penyusunan tesis terbagi atas bab-bab yang tiap babnya terbagi jadi subbab. Adapun masing-masing bab memuat hal yang berbeda akan tetapi saling berkaitan, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini dipaparkan mengenai gambaran umum dari penulisan hukum yang terdiri dari : latar Belakang, perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian (Secara Teoritis dan Secara Praktis), Kerangka Konseptual (Konsep Tindak Pidana, Korupsi dan Kerugian Keuangan Negara), Kerangka Teori (Teori Penegakan Hukum dan Teori Efektivitas Hukum, Metode Penelitian (Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Jenis dan Sumber Data, Metode Pengumpulan Data, Metode Analisis Data, Sistematika Penulisan).

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi tentang Pengertian Kerugian Keuangan Negara, Pengertian Tentang Tindak Pidana, Pengertian Korupsi dan Pengertian Tentang Tindak Pidana Korupsi.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pembahasan hasil penelitian tentang rumusan masalah berkaitan dengan dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia dan penerapan perhitungan keuangan negara sesudah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab penutup penulisan hukum ini isinya ialah simpulan sebagai jawaban dari perumusan permasalahan sesudah dilakukan pembahasan dan saran yang diberikan oleh penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kerugian Keuangan Negara

Kerugian keuangan negara, istilah ini mengandung dua unsur, unsur yang pertama adalah “Kerugian Negara” dan yang kedua adalah “Keuangan Negara”, berikut penjelasan tentang istilah tersebut:

1. Kerugian negara

Sesuai dengan wilayah hukum unsur yang pertama, pemikiran tentang kerugian dan tuntutan ganti rugi akan berbeda pula. Seperti halnya kerugian menurut hukum Perdata yang masuk ke dalam ranah hukum privat tentunya berbeda dengan makna atau konsep kerugian yang terdapat dalam Hukum Administrasi Negara atau Hukum Pidana yang masuk ranah hukum publik.

Kerugian menurut Hukum Perdata mencakup pasal 1243 sampai dengan pasal 1252, selengkapnya berjudul “penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan.” Judul ini menunjukkan dua hal : ⁴¹

- 1) Pertama, ungkapan “Penggantian biaya, Kerugian dan Bunga.”
- 2) Kedua, ”Karena tidak dipenuhinya suatu perikatan” mempunyai makna ganti rugi yang timbul akibat cedera janji (*wanprestatie*). Dalam pasal-pasal tersebut akan ditemukan istilah Debitor, Kreditor, atau perikatan lainnya (sewa, upah, bunga sepanjang hidup dan lain lain). Ini perbedaan penting antara kerugian Negara (dalam Hukum Administrasi Negara) dan kerugian keuangan Negara (dalam Undang-Undang tentang

⁴¹ Theodarus M Tuanakotta, Menghitung Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, (Jakarta: Salemba Empat, 2009), hlm. 78

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) yang merupakan kerugian di sektor publik

Buku-buku hukum perdata dalam bahasa Indonesia umumnya mengutip tulisan-tulisan Subekti yang menjelaskan makna *kosten*, *schaden en interessen* diantaranya: “Yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya berupa biaya- biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (*kosten*), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda yang berpiutang (*schaden*), tetapi juga yang berupa kehilangan keuntungan (*interessen*), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berutang tidak lalai (*winstderving*).”

Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara (Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004) memberikan definisi tentang “kerugian” dalam konteks kerugian Negara/Daerah. Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berbunyi:

“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Kerugian Negara/Daerah yang timbul karena keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat dituntut. Kerugian Negara/Daerah sebagai akibat perbuatan melawan hukum, dapat dituntut.

Makna “kerugian” dalam arti Kerugian Negara menurut petunjuk BPK:

“Kerugian Negara adalah berkurangnya kekayaan Negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan diluar dugaan dan diluar kemampuan manusia (*force majeure*).”

Dalam petunjuk yang dikeluarkan oleh BPK, juga diatur mengenai besarnya jumlah Kerugian Negara yaitu dalam masalah kerugian Negara pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh Negara. Dalam penelitian ini perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar daripada kerugian sesungguhnya diderita. Karena itu pada dasarnya besarnya kerugian Negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir.

Sedangkan konsep Kerugian menurut Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 penjelasan Pasal 2 ayat (1) : “Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu ada tidaknya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur- unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.” Kerugian dalam Praktik Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam

petunjuk yang diterbitkan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menjelaskan :

- 1) Pengertian Pemeriksaan Khusus, yang dimaksud dalam buku petunjuk ini, adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap kasus penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan/kekayaan Negara dan/atau perekonomian Negara, sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan mengenai ada tidaknya Tindak Pidana Korupsi ataupun perdata pada kasus yang bersangkutan.
- 2) Sedangkan pengertian kerugian keuangan atau kekayaan Negara yang dimaksud dalam buku petunjuk ini adalah suatu kerugian Negara yang tidak hanya bersifat riil yaitu yang benar benar telah terjadi namun juga yang bersifat potensial yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan Negara yang akan diterima dan lain sebagainya.⁴²

2. Keuangan Negara

Selanjutnya yang akan peneliti jabarkan adalah unsur “Keuangan Negara”. Keuangan Negara mempunyai pengertian yang berbeda-beda di dalam setiap pasal perundang-undangan yang mengatur tentangnya. Keuangan Negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara umum dicantumkan dalam bab 1 (Ketentuan Umum), Pasal 1 angka 1 :

“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.”

Sementara pasal 2 menjabarkan isi pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 1, meliputi:

- 1) Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;

⁴² BPKP, PSP: Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Khusus atas Kasus Penyimpangan yang Berindikasikan Merugikan Keuangan/ Kekayaan Negara dan/atau Perekonomian Negara, hlm. 3.

- 2) Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan Negara;
- 4) Pengeluaran Negara;
- 5) Penerimaan Daerah;
- 6) Pengeluaran Daerah;
- 7) Kekayaan Negara/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;
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan/atau kepentingan umum;
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengertian kerugian Negara juga dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Selain Undang-Undang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 juga terdapat penjelasan tentang “Keuangan Negara” yaitu diterangkan bahwa: “Seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- 1) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- 2) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal Negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara, sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan

pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.”

Dampak korupsi kian mengawatirkan, masalah dan ancaman yang ditimbulkan oleh korupsi tidak hanya berkenaan dengan kerugian keuangan Negara saja karena juga mempunyai dampak pada stabilitas dan keamanan masyarakat dengan rusaknya lembaga lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkelanjutan dan penegakan hukum. Itu sebabnya tidaklah mengherankan bilamana ada hubungannya antara korupsi dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) serta bentuk-bentuk lain kejahatan, khususnya kejahatan terorganisir dan kejahatan ekonomi, termasuk pencucian uang.⁴³

Beberapa peraturan perundang-undangan menjelaskan pengertian Kerugian keuangan Negara, antara lain:

- 1) Pengertian Kerugian Keuangan Negara berdasarkan 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.

⁴³ Bambang Widjojanto, Negara Hukum, Korupsi dan Hak Asasi Manusia: Suatu Kajian Awal 1, Jurnal hukum Prioris, Vol. 3 No. 1, 2012, hlm. 29

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. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: “yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”

Pada pelaksanaannya penerapan unsur kerugian keuangan Negara banyak terjadi perdebatan karena pada rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 mencantumkan kata “dapat merugikan keuangan Negara” berikut rumusan lengkapnya: Pasal 2 (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau

orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), dan pada rumusan Pasal 3 Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

- 2) Pengertian kerugian keuangan Negara berdasarkan Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Kerugian keuangan Negara berdasarkan Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berbunyi: “kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” 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. Ganti rugi sebagaimana dimaksud didasarkan pada ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. 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.

- 3) Pengertian kerugian keuangan Negara berdasarkan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

Kerugian keuangan Negara Pasal 1 angka 15 Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK meliputi: “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Bahwa kerugian keuangan Negara menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK harus nyata dan pasti jumlahnya berpadanan secara sistematis dengan pengertian sebagaimana kerugian keuangan Negara menurut 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, sebagaimana pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 003/PUU-IV/2006 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Kejahatan korupsi secara langsung maupun tidak langsung merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, yang pada saat yang sama merugikan rakyat. Korban (*victim*) dari kejahatan korupsi adalah Negara dan rakyat, karena dengan adanya kejahatan korupsi maka keuangan dan perekonomian Negara menjadi berkurang dan terganggu. Para koruptor menjadikan Negara sebagai korban (*victimstate*).⁴⁴

Aset Negara yang dikorupsi tersebut tidak saja merugikan Negara secara sempit, tetapi juga merugikan Negara beserta rakyatnya. Beberapa koruptor dijatuhi pidana denda, tetapi kemudian lebih memilih diganti dengan pidana kurungan. Hal itu berarti kerugian Negara tidak dipulihkan. Belakangan ini muncul ide pemiskinan buat koruptor, yaitu dengan dipidana kewajiban untuk mengembalikan sejumlah kerugian Negara.

Akan tetapi pendekatan formal prosedural melalui hukum acara pidana yang berlaku sekarang ternyata belum mampu untuk mengembalikan kerugian Negara. Padahal kerugian Negara yang diakibatkan oleh korupsi merupakan aset Negara yang harus diselamatkan. Oleh karenanya, diperlukan cara lain untuk menyelamatkan aset Negara tersebut, yaitu dengan pengembalian aset pelaku tindak pidana korupsi. Penegakan hukum dan pemulihan aset kejahatan merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan dalam pemberantasan tindak pidana khususnya tindak

⁴⁴ Artidjo Alkostar, Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi, Varia Peradilan No. 275, 2008, hlm. 34-35

pidana korupsi. Sebagai kejahatan yang didasari kalkulasi atau perhitungan (*crime of calculation*), maka pengelolaan dan pengamanan hasil kejahatan merupakan kebutuhan mendasar bagi pelaku kejahatan kerah putih. Seseorang akan berani melakukan korupsi jika hasil yang didapat dari korupsi akan lebih tinggi dari resiko hukuman (*penalty*) yang dihadapi, bahkan tidak sedikit pelaku korupsi yang siap masuk penjara apabila ia memperkirakan bahwa selama menjalani masa hukuman, keluarganya masih akan dapat tetap hidup makmur dari hasil korupsi yang dilakukan.⁴⁵

Oleh karena itulah maka pemberantasan korupsi tidak cukup dengan menghukum para pelakunya, namun harus diimbangi dengan upaya untuk memotong aliran hasil kejahatan. Dengan merampas harta benda yang dihasilkan dari kejahatan korupsi, maka diharapkan pelaku akan hilang motivasinya untuk melakukan atau meneruskan perbuatannya, karena tujuan untuk menikmati hasil-hasil kejahatannya akan terhalangi atau menjadi sia-sia.

Jika ada instrument perampasan aset, maka sangat dimungkinkan, pertama, sedikit mungkin pelaku akan berpikir untuk melakukan tindak pidana karena tidak akan menguntungkan atau keuntungannya akan dirampas untuk Negara. Kedua, pidana hilang kemerdekaan (penjara) tidak akan mampu mencegah dilakukannya tindak pidana karena pelaku masih bisa menikmati hasil/keuntungan tindak pidananya. Ketiga, perampasan

⁴⁵ Basrief Arief, Pemulihan Aset Hasil Kejahatan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Workshop Pemulihan Aset Tindak Pidana, Mahupiki, Jakarta, 28- 29 Agustus 2014, hlm.

aset dapat menambah dukungan masyarakat dan menjadi pesan penting bahwa pemerintah bersungguh-sungguh memerangi tindak pidana. Keempat, perampasan aset merupakan cerminan dalam mendukung dilakukannya perang terhadap tindak pidana tertentu. Kelima, pidana denda yang selama ini dijatuhkan kepada pelaku, dinilai tidak cukup untuk menjerakan pelaku tindak pidana. Keenam, perampasan aset berperan untuk memperingatkan bagi mereka yang hendak melakukan kejahatan.⁴⁶

B. Pengertian Tindak Pidana

Dalam hukum pidana disebut beberapa istilah seperti delik, perbuatan pidana, peristiwa pidana serta tindak pidana kata “delik” asalnya dari bahasa Latin, yaitu *delictum*. Dalam bahasa Belanda ialah *delict* terkadang juga menggunakan istilahnya *strafbaar feit*, dalam bahasa Prancis ialah *delit*, dalam bahasa Jerman ialah *delict*, dan dalam KBBI,⁴⁷ pengertian delik diberikan pembatasan, yakni:

Berdasar pada Pompe,⁴⁸ secara teoritis, perumusan istilah *strafbaar feit* ialah :

“Tindakan melanggar norma (mengganggu ketertiban hukum) secara sengaja maupun tidak sengaja oleh pelaku, dimana pelaku dijatuhi hukuman ialah sebuah keharusan untuk terjaganya ketertiban hukum dan terjaminnya kepentingan umum atau *de normovertreding (verstoring der rechtsorde), waaran overtreder schuld heft en waarvan de bestraffing dienstig is voor de handhaving der rechts orde en de behartiging van het algemeen welzijn.*”

⁴⁶ Suhariyono AR, Rancangan Undang-undang tentang Perampasan Aset Tindak Pidana, Workshop Pemulihan Aset Tindak Pidana, Mahupiki, Jakarta, 2014, hlm. 3

⁴⁷ Leden Marpaung ,2008, Asas, Teori, Praktik Hukum Pidana. Jakarta, Sinar Grafika. hlm.7

⁴⁸ P.A.F, Lamintang, 2011, Dasar Dasar Hukum Pidana Indonesia. Bandung, PT. Citra Aditya Bakti. hlm.182

Sementara tindak pidana berdasar pada Van Hamel⁴⁹ ialah : Tindakan seseorang yang dijelaskan oleh UU, melanggar hukum, *strafwaardig* (patut dijatuhi pidana), dan bisa dicela dikarenakan kesalahan (*en aan schuld te wijten*).

Di Belanda pemakaian istilah *feit* alasannya ialah karena istilah tersebut tak hanya terdiri atas perbuatan (*handelen*), namun juga pengabaian (*nelaten*). Penggunaan istilah *feit* oleh Van Der Hoeven, dikarenakan yang bisa terpidana adalah pembuat, bukan *feit*. Sama halnya dengan Van Hamel yang menyarankan istilah *strafwaardig feit* (pantas dilakukan pidana), oleh sebab itu Hazenwinkel-Suringa memaparkan istilah *delict* kurang dipersengketakan, hanya dikarenakan istilah “*strafbaar feit*” sudah dapat digunakan.

Pengertian tindak pidana menurut Faried⁵⁰ mengatakan bahwa “Delik sebagai suatu perbuatan atau pengabaian yang melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja atau kelalaian seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan”. Menurut Van Hattum, seluruh persyaratan yang perlu dipenuhi supaya orang tersebut bisa diadili harus juga dianggap sebagai unsur delik.

Adapun persyaratan inti dari delik ialah :

1. Penuh dengan unsur delik misalnya yang ada di dalam rumusan delik;
2. Pelaku bisa mempertanggungjawabkan atas tindakannya;
3. Perbuatan pelaku harus dilangsungkan secara sengaja, dan
4. pelaku mendapatkan hukuman.

⁴⁹ Zainal Abidin Farid, 2007. Hukum Pidana 1. Jakarta, Sinar Grafika, hlm..225

⁵⁰ Zainal Abidin Farid dan Hamzah, Andi. 1983. Bentuk-bentuk Khusus Perwujudan Delik, Sumber Ilmu Jaya, Jakarta, hlm. 33

C. Pengertian Korupsi

Pengertian korupsi menurut masyarakat awam khususnya adalah suatu tindakan mengambil uang Negara agar memperoleh keuntungan untuk diri sendiri. Akan tetapi di dalam buku Leden Marpaung⁵¹ pengertian korupsi sebaga berikut : “Penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan, dan sebagainya untuk keuntungan pribadi atau orang lain)”

Dalam Ensiklopedia Indonesia disebut “Korupsi” (dari bahasa Latin: *corruptio* = penyuapan; *corruptore* = merusak) gejala dimana para pejabat, badan-badan negara meyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya.⁵²

Baharuddin Lopa mengutip pendapat dari David M.Chalmers menguraikan, arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni yang menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum.⁵³ Kesimpulan ini diambil dari definisi yang dikemukakan antara lain yakni yang menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum. Kesimpulan ini diambil dari definisi yang dikemukakan antara lain berbunyi :⁵⁴ “manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan perbuatan korupsi”.

⁵¹ Leden Marpaung, 2007, Tindak Pidana Korupsi, Djambatan, Jakarta , hlm. 5

⁵² Evi Hartanti, 2007. Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 8

⁵³ *Ibid.*, hlm. 9.

⁵⁴ *Ibid.*

Adapun makna korupsi sebagaimana diatur dalam Undang- Undang No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah oleh Undang- Undang No. 20 Tahun 2001, sama sekali memiliki arti yang berbeda dengan makna korupsi sebagaimana yang diuraikan dalam Bahasa Latin: "*corruptio*" tersebut. Oleh karena itu harus ditelaah satu persatu rumusan delik di dalam Undang-Undang tersebut.

Pengertian delik korupsi menurut Undang-Undang No. 31 tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 dalam Pasal 2 ayat (1), sebagai berikut: "Perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian nasional". Berdasarkan rumusan yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut, terlihat beberapa unsur delik yang harus mendapat penjelasan lebih lanjut. Hal ini disebabkan adanya unsur yang sering menjadi perhatian luas dikalangan penegak hukum, yakni unsur "perbuatan melawan hukum" dan "unsur keuangan Negara", yang memiliki makna yang dapat ditafsirkan beragam, khususnya dalam kasus kredit macet. Perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) tersebut, memberikan makna bahwa perbuatan melawan hukum diartikan secara "formeel maupun materiel ". Adapun yang dimaksud melawan hukum formeel karena Undang-Undang pidana melarang atau memerintahkan perbuatan itu disertai ancaman sanksi bagi barang siapa yang melanggar atau mengabaikannya. Sedangkan melawan hukum materiel adalah sekalipun suatu perbuatan telah sesuai dengan uraian di dalam Undang-Undang, masih harus diteliti tentang penilaian

masyarakat apakah perbuatan itu memang tercela dan patut dipidana pembuatnya atau tidak tercela, ataupun dipandang sifatnya terlampau kurang celaannya sehingga pembuatnya tak perlu dijatuhi sanksi kaidah-kaidah hukum lain atau kaidah sosial lain.⁵⁵

Dalam hal perbuatan melawan hukum materiel akan diterapkan secara positif dalam penegakan hukum pidana, maka hal ini merupakan sesuatu yang bertentangan dengan asas legalitas dan menjadi sesuatu yang sangat mudah dibuktikan oleh penuntut umum. Dirasakan bahwa adanya rumusan perbuatan melawan hukum materiel sebagaimana diuraikan dalam penjelasan UU No. 31 Tahun 1999 dapat menimbulkan masalah dalam penerapannya, maka Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.003/PUU-IV/2006 tanggal 26 Juli 2006; menyatakan bahwa melawan hukum materiel yang menyatakan bahwa apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana, "tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat". Pasal 3 ; "perbuatan yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian nasional". Kedua pasal ini asli dari pembuat Undang-Undang sejak dari Peraturan Penguasa Perang Pusat No. 013 Tahun 1958 sampai Undang-Undang yang sekarang, walaupun redaksinya terus menerus

⁵⁵ Andi Zainal Abidin Farid, 2007, Hukum Pidana I, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 242

diperbaiki. Perlu diketahui bahwa Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 maupun Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengadopsi beberapa ketentuan yang mengatur delik dalam KUHP, setidaknya terdapat 13 buah pasal, yakni Pasal 209, 210, 287, 288, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, 435 KUHP dan yang membedakan substansi dari pasal KUHP dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi hanyalah ancaman pidananya saja.

D. Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Pengertian Tindak Pidana Korupsi sendiri adalah kegiatan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri atau kelompok, dimana kegiatan tersebut melanggar hukum karena telah merugikan bangsa dan negara.⁵⁶ Beberapa peraturan perundang-undangan tentang Tindak Pidana Korupsi, antara lain Undang-Undang 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dirubah dengan Nomor 20 Tahun 2001. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang ini dinyatakan bahwa dalam rangka mencapai tujuan yang lebih efektif untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, Undang-Undang ini memuat ketentuan pidana yang berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, diantaranya ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana. Perumusan ancaman pidana mati dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia selalu menjadi polemik yang menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat.

⁵⁶ <http://www.pengertianahli.com/2013/08/pengertian-tindak-pidana-korupsi.html> (diakses tanggal 22 Juni 2024)

Terlepas dari hal tersebut, ancaman pidana mati dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi sepertinya tidak bermakna apapun karena penerapannya diabaikan oleh aparat penegak hukum. Korupsi sudah sangat meluas secara sistemik merasuk ke semua sektor di berbagai tingkatan pusat dan daerah, di semua lembaga negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh karenanya, korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Di Indonesia, secara kasat mata, kasus korupsi merupakan konsumsi publik yang dapat diperoleh melalui berbagai media massa, baik cetak maupun elektronik. Hampir tidak ada hari yang terlewatkan tanpa berita tentang kasus korupsi. Secara tegas hal tersebut diakui dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, bahwa korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan Negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Kondisi ini yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengupayakan berbagai upaya pemberantasan korupsi. *Transparency International* mengungkapkan bahwa Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*) di tahun 2010 adalah sebesar 2,8 dan menduduki ranking 110 dari 178 Negara, Tahun 2011 mencapai 3,0 dan menduduki ranking 100 dari 183 Negara, sedangkan di tahun 2012, CPI Indonesia mencapai 3,2 namun turun peringkat menjadi 118 dari 182 Negara.⁵⁷

⁵⁷ Elsa R.M. Toule, Eksistensi Ancaman Pidana Mati Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 3 No. 3, 2013

Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik, yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan. Oleh karena itu, rumusannya dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kelompok delik yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
2. Kelompok delik penyuapan, baik aktif (yang menyuap) maupun pasif (yang disuap)



BAB III

PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Berkaitan Konsep Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia

1. Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Secara konstitusi esensi dari keuangan negara dapat dipahami berdasarkan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lebih lanjut, definisi keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pendekatan yang digunakan untuk merumuskan keuangan negara sebenarnya berasal dari subjek, objek, proses dan tujuan sebagaimana diuraikan berikut ini :⁵⁸

⁵⁸ Laurensius Arliman S, *Makna Keuangan Negara dalam Pasal 23 E Undang-Undang Dasar 1945*, Lex Librum Jurnal Ilmu Hukum, Vol.6, No. 2, 2020, hlm 188-189.

- a. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
- b. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
- c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawaban;
- d. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut M Achwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang) yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang. Selanjutnya menurut Goedhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Sedangkan menurut pendapat Van Der Kemp, keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang

maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.⁵⁹

Arifin P. Soeria Atmadja menjelaskan bahwa keuangan negara adalah segala sesuatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan dengan uang yang dibentuk oleh negara untuk kepentingan publik dimanapun dan dalam kepentingan apapun. Keuangan negara sama dengan kekayaan negara, dimana aktiva dan pasiva semua barang yang mempunyai nilai uang seperti tanah, tambang, gunung yang ada di wilayah Indonesia dan juga semua sarana yang dimiliki oleh negara baik berasal dari pembelian maupun dari cara perolehan lainnya.⁶⁰

Muhammad Djumhana menguraikan tentang bentuk-bentuk keuangan negara, antara lain meliputi .⁶¹

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta 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, sertahak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

⁵⁹ W Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, hlm 1-3.

⁶⁰ Arifin P Soeria Atmadja, 2014, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, Mujahid Press, Bandung, hlm 10.

⁶¹ Muhammad Djumhana, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Jakarta, hlm. 33.

- 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.

Merujuk pada penjelasan tersebut diatas, maka dapat diperoleh definisi bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena .⁶²

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Pengertian kerugian keuangan negara tidak dapat ditemui secara implisit dalam berbagai peraturan yang terkait dengan kerugian keuangan negara maupun terkait dengan tindak pidana korupsi. UNCAC tidak menggunakan kerugian negara sebagai unsur tindak pidana, bahkan konvensi PBB juga mengatur korupsi di sektor swasta. Indonesia memiliki keunikan tersendiri dalam mengatur unsur tindak pidana korupsi di dalam peraturan perundang-undangannya. Unsur kerugian keuangan negara merupakan unsur yang paling penting dalam pasal tindak pidana korupsi yang dikenakan kepada tersangka atau terdakwa tindak pidana korupsi.⁶³

⁶² Joko Sumaryanto, 2020, *Ius Constituendum Pembalikan Beban Pembuktian dan Pengembalian Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakad Media Publishing, Surabaya, hlm 11.

⁶³ Febby Mutiara Nelson, 2020, *Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement dalam Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 67.

Perbuatan korupsi sangat erat kaitannya dengan penyalahgunaan wewenang atau pengaruh yang ada pada kedudukan seseorang sebagai pejabat yang menyimpang dari ketentuan hukum sehingga tindakan tersebut telah merugikan keuangan negara.⁶⁴ Hal ini dapat diketahui berdasarkan rumusan ketentuan yuridis yang diatur dalam UU PTPK, antara lain :

a. Pasal 2 Ayat (1) UU PTPK, yang menentukan bahwa :

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

b. Pasal 3 UU PTPK, yang menentukan bahwa :

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh)

⁶⁴ Romli Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 54.

tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Terdapat perbedaan rumusan antara Pasal 2 UU PTPK dengan Pasal 3 UU PTPK, pertama, unsur sama yakni : dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Kedua, unsur yang berbeda yakni : dalam Pasal 2 UU PTPK terdapat unsur "melawan hukum" dan unsur "memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi", sedangkan dalam Pasal 3 UU PTPK terdapat unsur "tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan" dan unsur "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau karena kedudukan". Dengan demikian, subjek tindak pidana di Pasal 3 UU PTPK terbatas pada orang yang memiliki "kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau karena kedudukannya". Sedangkan dalam Pasal 2 UU PTPK menekankan unsur "melawan hukum".⁶⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 25/PUU-XIV/2016 melalui pertimbangan hukumnya menguraikan bahwa kerugian keuangan negara merupakan implikasi dari :

- a. Adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

⁶⁵ Febby Mutiara Nelson, *Op.Cit*, hlm. 52.

b. Penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.

Penjelasan lebih lanjut mengenai kerugian keuangan negara sebagaimana termuat dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 25/PUU-XIV/2016 disebutkan :⁶⁶

“Penerapan unsur merugikan keuangan dengan menggunakan konsepsi *actual loss* menurut Mahkamah lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional, seperti dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Undang-Undang Perbendaharaan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Undang-Undang BPK) serta Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003 (*United Nation Convention Against Corruption 2003*) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang BPK mendefinisikan “kerugian negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, konsepsi kerugian negara yang dianut adalah kerugian negara dalam arti delik materiil, yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual.

⁶⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 25/PUU-XIV/2016

Konsepsi tersebut sebenarnya sama dengan penjelasan kalimat “secara nyata telah ada kerugian negara” yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) UU PTPK sebagaimana termuat dalam Penjelasannya yang menentukan sebagai kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Selain itu, agar tidak menyimpang dari semangat Konvensi PBB Anti Korupsi maka ketika memasukkan unsur kerugian negara dalam delik korupsi, kerugian negara tersebut harus benar-benar sudah terjadi atau nyata.

Hal ini dikarenakan delik korupsi yang terdapat dalam Konvensi PBB Anti Korupsi telah diuraikan secara jelas meliputi suap, penggelapan dalam jabatan, memperdagangkan pengaruh, penyalahgunaan jabatan, pejabat publik memperkaya diri secara tidak sah, suap di sektor swasta, penggelapan dalam perusahaan swasta, pencucian uang hasil kejahatan, menyembunyikan adanya kejahatan korupsi, dan menghalang-halangi proses peradilan.

Adapun definisi mengenai kerugian keuangan negara secara yuridis dapat dipahami dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menentukan bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Definisi tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Bentuk-bentuk kerugian keuangan negara mencakup hal-hal sebagai berikut :⁶⁷

a. Imbalan (*yield*) yang tidak sesuai dengan resiko. Kerugiannya adalah sebesar selisih bunga ditambah premi untuk faktor tambahan resiko dengan imbalan yang diterima selama periode sejak dilakukan penempatan aset sebagai pengembaliannya.

b. Jumlah pokok yang ditanamkan (*principal amount*) dan yang hilang. Kerugiannya adalah sebesar jumlah pokok dan bunga.

c. Adanya dana-dana pihak ketiga (disamping dana negara) yang ikut hilang dan ditalang oleh negara. Kerugiannya adalah sebesar jumlah pokok dari dana talangan beserta bungannya.

Kerugian negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi disebabkan oleh beberapa kemungkinan peristiwa yang terjadi, antara lain:⁶⁸

a. Pengadaan barang dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang wajar. Korupsi di dalam proses pengadaan barang dan jasa inilah yang cukup dominan terjadi di Indonesia. Sering kali proses pengadaan barang dan jasa diikuti dengan adanya suap atau *kickback* dari peserta tender kepada pejabat negara.

b. Harga pengadaan barang dan jasa wajar namun tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang dipersyaratkan. Kalau harga barang dan jasa murah, tetapi kualitas barang dan jasa itu kurang baik, maka dapat dikatakan juga merugikan keuangan negara.

c. Terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara

⁶⁷ Theodorus M Tuanakotta, 2014, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 164

⁶⁸ Emerson Yuntho, 2014, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, hlm. 11-12.

karena kewajiban negara untuk membayar hutang semakin besar. Misalnya pada waktu yang lalu pernah terjadi sebuah bank swasta yang saham mayoritasnya Bank Indonesia menjamin surat-surat berharga dalam jumlah miliaran rupiah yang diterbitkan grup bank tersebut. Ketika surat berharga jatuh tempo, penerbit surat berharga tidak mampu membayar, sehingga bank sebagai penjamin harus membayar. Akibatnya, jumlah utang bank tersebut semakin besar dan menjadi beban bagi pemiliknya untuk membantu penyelesaiannya.

- d. Piutang negara berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan negara.
- e. Aset negara berkurang karena dijual dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan (*ruilslag*). Dapat juga terjadi aset negara yang tidak boleh dijual, tetapi kemudian dijual setelah mengubah kelas aset negara yang akan dijual tersebut menjadi kelas yang lebih rendah, seperti yang pernah terjadi pada salah satu instansi pemerintah beberapa waktu yang lalu.
- f. Memperbesar biaya instansi atau perusahaan. Hal ini dapat terjadi baik karena pemborosan maupun dengan cara lain, seperti membuat biaya fiktif. Dengan biaya yang diperbesar, keuntungan perusahaan yang menjadi objek pajak semakin kecil, sehingga negara tidak menerima pemasukan pajak atau menerima pemasukan yang lebih kecil dari yang seharusnya.
- g. Hasil penjualan suatu perusahaan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan tersebut. Misalnya dengan melakukan *transfer pricing*, di mana perusahaan menjual barang secara murah kepada perusahaan lain di luar negeri yang masih ada kaitan dengan perusahaan penjual. Akibatnya, penerimaan perusahaan lebih kecil dari seharusnya, sehingga objek pajaknya tidak ada sama sekali atau semakin kecil

2. Konsep Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi

Merugikan keuangan negara merupakan salah satu unsur untuk dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Adapun unsur-unsur tindak pidana korupsi tentang kerugian keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1), yaitu perbuatan memperkaya maksudnya berbuat apapun dengan maksud kekayaan menjadi bertambah, seperti mengambil, memindah bukukan, mendepositokan dengan mengambil bunga dan lain-lain.⁶⁹

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25PUU/XIV/2016 maka konsep kerugian keuangan negara mengalami perubahan yaitu bahwa penerapan unsur merugikan keuangan dengan menggunakan konsepsi *actual loss* menurut Mahkamah lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional, seperti dengan UU Administrasi Pemerintahan sebagaimana diuraikan dalam paragraf di atas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) serta

⁶⁹ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan R.I. Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 81

Konvensi Perserikatan Bangsa- Bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nation Convention Against Corruption, 2003*) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

Mahkamah Konstitusi RI Menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, artinya bahwa negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan negara dan pemerintahan tentu harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Bahwa jika dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka undang-undang merupakan hukum yang harus dijunjung tinggi dan dipatuhi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan negara hukum yang dianut UUD 1945 ini menegaskan adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum (*Supremacy of Law*) yaitu bahwa undang-undang sebagai landasan yuridis dalam menyelesaikan permasalahan bangsa dan negara.

Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku masyarakat yang taat pada hukum. Bahwa selain asas supremasi hukum dalam konsep negara hukum sebagaimana dianut dalam UUD 1945 yaitu asas legalitas. Dalam konsep negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya, yaitu bahwa segala tindakan penyelenggara negara dan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan mengenai jenis hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 yang menyatakan:

Pasal 7 ayat (1) :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan daerah Provinsi; dan
 - f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8 :

- (1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat(1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah

- Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota Kepala Desa atau yang setingkat;
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

Dengan demikian maka Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembahasan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan dapat dijadikan pedoman dalam pengambilan suatu keputusan. Penjelasan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi : “yang dimaksud dengan secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana”. Hakekatnya penjelasan Pasal tersebut memperluas kategori unsur “melawan hukum” dalam hukum pidana.

Konsekuensi logis maka meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan secara formil dalam pengertian, namun apabila menurut ukuran yang dianut dalam masyarakat yaitu norma-norma sosial yang memandang satu perbuatan sebagai perbuatan

tercela sehingga telah melanggar kepatutan, kehati-hatian dan keharusan dalam masyarakat maka dipandang telah memenuhi unsur melawan hukum. Ukuran yang digunakan adalah hukum atau peraturan tidak tertulis. Rasa keadilan, norma kesusilaan atau etik dan norma moral yang berlaku di dalam masyarakat telah cukup menjadi kriteria perbuatan tersebut bersifat melawan hukum, meskipun hanya dikaji dari perspektif secara materil. Konsekuensi logis penjelasan Undang-Undang tersebut telah melahirkan norma baru karena digunakan ukuran tidak tertulis dalam undang-undang secara formal untuk menentukan perbuatan yang dapat dipidana.

Selain itu, penjelasan demikian juga telah menyebabkan kriteria perbuatan melawan hukum yang dikenal dalam hukum perdata yang dikembangkan sebagai yurprudensi mengenai perbuatan melawan hukum, seolah-olah telah diterima menjadi satu ukuran melawan hukum dalam hukum pidana.⁷⁰ Oleh karena itu, apa yang patut dan memenuhi syarat moralitas dan rasa keadilan yang diakui dalam masyarakat, yang berbeda-beda dari satu daerah ke daerah lain akan mengakibatkan bahwa apa yang di satu daerah merupakan perbuatan yang melawan hukum, di daerah lain boleh jadi bukan merupakan perbuatan melawan hukum.

Ketentuan butir E Lampiran UU Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain menentukan

⁷⁰ Lilik Mulyadi, 2007, *Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam system Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi*, Alumni, Bandung, hlm. 90

penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh sehingga penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan, berikutnya penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk peraturan lebih lanjut dan oleh karena itu dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

Mahkamah Konstitusi menilai memang terdapat persoalan konstitusionalitas dalam kalimat pertama penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi karena ketentuan Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan melindungi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh jaminan dan perlindungan hukum yang pasti, dengan mana dalam bidang hukum pidana diterjemahkan sebagai asas legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, bahwa Pasal tersebut merupakan satu dasar tuntutan akan kepastian hukum dimana orang hanya dapat dituntut dan diadili atas dasar suatu perundang-undangan yang telah ada terlebih dahulu.

Hal demikian menuntut bahwa suatu tindak pidana memiliki unsur melawan hukum, yang harus secara tertulis lebih dahulu berlaku, yang

merumuskan perbuatan apa atau akibat apa dari perbuatan manusia secara jelas dan dilarang sehingga dapat dituntut dan diadili. Korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus, antara lain dengan pembuktian kerugian keuangan negara harus secara nyata sehingga dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi serta penerapan sistem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa.

Agar tercapainya kepastian hukum, menghilangkan keragaman penafsiran, dan perlakuan adil dalam memberantas tindak pidana korupsi, Pembangunan Nasional bertujuan mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera tersebut, perlu secara terus menerus ditingkatkan usaha-usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pada umumnya serta tindak pidana korupsi pada khususnya. Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya

krisis di berbagai bidang. Untuk itu, upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu semakin ditingkatkan dan diintensifkan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat.

Bahwa dengan adanya konsep kerugian keuangan negara setelah dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya. Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpanan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit. Maka dengan demikian, kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR, mengakibatkan kerugian bagi para Pemohon yang selalu diliputi rasa khawatir dan rasa tidak aman dalam mengambil setiap kebijakan atau keputusan, karena setiap keputusan yang diambil akan selalu berisiko untuk dinyatakan sebagai kejahatan korupsi, walaupun keputusan tersebut menguntungkan bagi rakyat. Adanya kata “dapat” tersebut mengandung ketidakpastian sehingga para Pemohon akan tidak mendapatkan perlindungan hukum yang pasti dan adil karena setiap keputusan para Pemohon yang berkaitan dengan penentuan pelaksana proyek sangat potensial dan pasti dapat merugikan keuangan negara walaupun proses keluarnya keputusan tersebut telah dilakukan dengan

hati-hati dan berdasarkan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Akibat adanya kata “dapat” dalam ketentuan tersebut dipastikan terjadi kriminalisasi terhadap aparatur sipil negara karena unsur kerugian yang dimaksud bukanlah unsur esensial dalam tindak pidana korupsi, sehingga keputusan yang tidak merugikan keuangan negara bahkan menguntungkan bagi rakyat banyak pun tetap dapat dipidana. Dengan kata lain, berdasarkan kedua ketentuan pasal tersebut, dapat terjadi bahwa seseorang aparatur sipil negara mengambil keputusan yang menguntungkan bagi pihak lain tetapi juga menguntungkan bagi negara dan atau rakyat, padahal sama sekali tidak menguntungkan bagi pejabat ASN yang bersangkutan maka pejabat ASN tersebut tetap dikenai tindak pidana korupsi.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, maka proses pemidanaan menjadi lebih memberikan kepastian hukum kepada para Pemohon, *in casu*, perbuatan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara yang diduga melanggar peraturan administrasi, yang karena kelalaiannya memenuhi peraturan ataupun karena tidak sesuai dengan kepatutan baru akan menjadi delik korupsi setelah melalui tahapan penyelesaian hukum administratif, dan penyidikan tidak lagi sekedar mengawali hanya dengan berbekal makna “dapat”, tetapi akan memulai prosesnya setelah benar-benar mengantongi bukti adanya kerugian negara yang nyata, bukan sekedar

potensi, yang tidak jarang faktor kerugian negara tersebut baru akan dihitung setelah adanya penetapan tersangka.

Menurut Pihak Terkait, kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR, memberi peluang dan keleluasaan kepada negara dalam hal ini aparat penegak hukum untuk bertindak sewenang-wenang dan mengabaikan kewajibannya bertindak atas dasar hukum yang jelas dan pasti karena tidak ada *rule* yang jelas yang mewajibkan negara untuk menghindari tindakan sewenang-wenang. Akibatnya, dipastikan terjadi pelanggaran atas hak-hak asasi manusia yang merupakan salah satu prinsip fundamental dari negara hukum. Salah satu bentuk implementasi dari prinsip negara hukum adalah ada dan terciptanya jaminan hak yang sama bagi setiap orang untuk diperlakukan sama dihadapan hukum dan pemerintahan. Perbedaan perlakuan ini akan menyebabkan tercederainya hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh konstitusi.

Bahwa pengalaman Pihak Terkait sebagai korban adanya kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR memungkinkan aparat penegak hukum memperlakukan tindakan atau kebijakan yang berbeda atas perbuatan yang sama. Hal demikian bertentangan dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22, menyatakan, "kerugian negara

atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan yang melawan hukum baik sengaja maupun lalai". Dengan demikian, menjadi jelas bahwa kerugian negara itu harus nyata dan pasti jumlahnya dan terjadi sebagai akibat perbuatan melawan hukum. Adanya kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR menimbulkan ketidakpastian hukum karena adanya pertentangan antara satu Undang-Undang dengan undang-undang yang lainnya, sehingga melanggar prinsip kepastian hukum yang adil yang dijamin dalam UUD1945.

Berdasarkan seluruh argumentasi tersebut di atas, kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR beralasan hukum untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD1945. Perlu dipahami, apa yang telah diputuskan mahkamah Konstitusi harus dilihat sebagai bentuk adanya upaya jaminan kepastian hukum, dengan mengedepankan sifat melawan hukum formil dan sifat melawan hukum materiil dalam penanganan tindak pidana korupsi. Praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi selama ini harus diakui telah menimbulkan ketidakpastian hukum.⁷¹ Ketidakpastian hukum itu terjadi akibat implementasi penafsiran kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang nomor 39 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang pemberantasan

⁷¹ Juniver Girsang, 2012, *Abuse of Power (Penyalahgunaan Wewenang Aparat Penegak Hukum dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi)*, JG Publishing, hlm 179

tindak pidana korupsi yang ditafsirkan beragam (multitafsir) sesuai kehendak aparat penegak hukum yang menangani perkaranya.

Unsur “dapat merugikan keuangan negara” telah diartikan merugikan keuangan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung. Pengertiannya, suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan negara apabila tindakan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara, sehingga ada atau tidaknya kerugian keuangan negara secara nyata menjadi tidak penting. Oleh karena itu, kerugian keuangan negara secara nyata tidak diperlukan selama didukung oleh bukti-bukti yang mengarah adanya potensi kerugian keuangan negara. Perdebatan mengenai rumusan kerugian keuangan negara akan terus muncul selama tidak ada sinkronisasi undang-undang yang mengaturnya.

Maka dengan adanya putusan MK yang menghapus kata dapat dalam pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU tipikor dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pembaharuan uu yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Suatu hukum termasuk di dalamnya undang-undang diciptakan untuk tiga macam tujuan yakni keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam lingkungan hukum pidana, kepastian menjadi salah satu hal yang penting mengingat negara Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Asas legalitas menjadi hal yang penting sehingga suatu

perbuatan tidak bisa dipidana tanpa ada peraturan terlebih dahulu yang mengaturnya (*nullum delictum nulla poena sineprevia legi poenale*).⁷²

Terkait hal ini, harus dipahami dulu konsep dasar dari delik korupsi itu sendiri. Delik (tindak pidana) dalam hukum pidana dapat dibedakan menjadi dua yakni delik formil dan delik materiil. Delik formil adalah delik yang perumusannya lebih menekankan pada perbuatan yang dilarang, dengan kata lain maksud pembentuk undang-undang yakni melarang melakukan perbuatan tertentu tanpa mensyaratkan terjadinya akibat apapun dari perbuatan tersebut. Sehingga, dalam delik formil, sudah dianggap selesai jika si pelaku telah menyelesaikan rangkaian perbuatan yang dirumuskan dalam rumusan delik.⁷³ Dalam delik formil, akibat bukan suatu hal yang penting dan bukan merupakan syarat selesainya suatu delik. Sedangkan delik materiil adalah delik yang perumusannya lebih menekankan pada akibat yang dilarang, dengan kata lain pembentuk undang-undang melarang terjadinya akibat tertentu. Dalam delik materiil, akibat adalah hal yang harus ada.⁷⁴ Selesainya suatu delik materiil adalah apabila akibat yang dilarang dalam rumusan delik sudah benar-benar terjadi.⁷⁵

⁷² Andi Hamzah, 2001, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 22

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ RB. Budi Prastowo, 2006, *Delik Formil/Materiil, Sifat Melawan Hukum Formil/Materiil dan Pertanggungjawaban Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum Pro Justitia. Vol. 24 No. 3, Juli, hlm. 213-214

⁷⁵ *Ibid.*

Berkaitan dengan perubahan atau pembaharuan hukum yang bertujuan menyejahterakan masyarakat tidaklah terlepas dari upaya kriminalisasi yaitu proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁷⁶ Kriteria kriminalisasi tersebut menurut Sudarto harus memiliki:⁷⁷

- a. penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki” yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
- c. penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil”;
- d. penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas dan kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Memahami aspek dasar di atas sangat penting kaitannya dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Secara gramatikal, kedua pasal tersebut menganut delik formil yang membawa konsekuensi bahwa seseorang dianggap tersangka jika sudah menyelesaikan rangkaian perbuatan yang dimaksudkan dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sehingga kata “dapat” memberikan arti bahwa akibat

⁷⁶ Ridwan, 2009, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Jure Humano, FH. Untirta, Vol.1 Nomor 1.

⁷⁷ Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm. 39

“merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak harus benar-benar terjadi, yang penting (rangkaian) perbuatan pelaku sudah sesuai dengan rumusan delik ditambah dengan perbuatan tersebut memiliki peluang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Hal ini juga diperkuat dengan penafsiran otentik yang ada dalam

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor:

“.....Dalam ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.”

Kedua penafsiran hukum di atas juga sejalan dengan pendapat hukum yang dikemukakan oleh Eddy O.S. Hieriej tentang pembagian delik sebagai *tatbestand massigkeit* dan delik sebagai *wesenschau*. Delik sebagai *tatbestandmassigkeit* dapat diartikan perbuatan yang memenuhi unsur delik yang dirumuskan. Sedangkan delik sebagai *wesenschau* mengandung makna sebagai suatu perbuatan dikatakan telah memenuhi unsur delik bukan hanya dari rumusan delik tetapi perbuatan tersebut juga dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang.⁷⁸

Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maksud dari pembentuk UU Tipikor adalah adanya tindak pidana korupsi cukup dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat (delik formil). Sehingga tidak perlu dibuktikan dengan

⁷⁸ Eddy O.S. Hieriej, 2014, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Aneka Jaya Cipta, Yogyakarta, hlm. 11.

adanya kerugian keuangan negara secara riil (*actual loss*). Dalam hal ini penulis memiliki kesamaan pendapat dengan *dissenting opinion* yang ada dalam Putusan MK tersebut, yakni bisa mengubah secara mendasar kualifikasi delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil.

Terkait dengan sinkronisasi hukum nasional, Putusan MK ini juga akan mengubah sistem penegakan hukum tindak pidana korupsi yang selama ini dilakukan oleh penegak hukum. Frasa “dapat” yang harus dibuktikan dengan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara yang riil (*actual loss*) bisa memperlambat jalannya penegakan hukum. Apalagi kewenangan lembaga negara yang bisa membuktikan kerugian keuangan negara yang riil ini pun masih tumpang tindih.⁷⁹

Munculnya ketidakpastian hukum dalam tindak pidana korupsi dari delik formil menjadi delik materiil. Hal ini menyebabkan kualifikasi yang mendasar yakni penegak hukum harus membuktikan kerugian keuangan negara secara nyata atau riil (*actual loss*). Implikasinya dalam hal ini dapat melahirkan ketidaksinkronan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, karena harus ada pembuktian kerugian keuangan negara secara nyata atau riil. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi maka Keadilan sosial yang perlu diwujudkan adalah keadilan yang dapat dirasakan oleh masyarakat, bukan sekedar keadilan konsepsional, di mana undang-undang atau perubahan undang-undang

⁷⁹ Fatkhurohman, 2017, *Pergeseran Delik Korupsi*, Jurnal Konstitusi Vol. 14. No 1. Maret, hlm. 12

harus benar-benar mencerminkan perhatian yang besar terhadap kepentingan masyarakat secara luas, guna perlindungan terhadap masyarakat dan demi terciptanya masyarakat yang adil dan makmur.

Agar tertib sosial berjalan sesuai dengan landasan keadilan sosial, maka perlu ada perubahan-perubahan terhadap rumusan tindak pidana mengenai korupsi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang 20 Tahun 2001 sepanjang memenuhi kebutuhan masyarakat dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan umum. Pada hakikatnya Kesejahteraan umum akan mudah dicapai apabila perilaku-prilaku koruptif dapat dicegah melalui penataan hukum yang lebih baik.

3. Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengubah cara pemahanam kerugian keuangan negara, sesuai dengan upaya harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional, seperti undang-undang administrasi pemerintahan, undang-undang nomor 1 Tahun 2018, Mahkamah berpendapat penerapan unsur kerugian finansial dengan konsep kerugian sebenarnya memberikan kepastian hukum yang adil.

Perubahan pembatasan perundang-undangan yang terjadi belakangan ini telah memberikan dampak yang merugikan terhadap keuangan negara dan Mahkamah mempunyai alasan yang cukup

melakukan perubahan UUD 1945 (Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28G ayat (1)). Hal ini disebabkan penilaian sebelumnya telah menimbulkan ketidakadilan dan tindakan melawan hukum dalam pemberantasan korupsi.

Sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4150, kata “dapat” muncul dalam dua pasal undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, khususnya pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, tentu hal ini bertentangan dengan UUD 1945.

Negara dan pemerintahan negara di Indonesia wajib berfungsi sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, artinya Indonesia adalah negara hukum. Undang-undang adalah undang-undang yang wajib dilestarikan dan dipatuhi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara apabila dikaitkan dengan Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945. UUD 1945 meletakkan dasar bagi konsep negara hukum yang menekankan perlunya standar dan hukum yang berlaku cara universal.

Peninjauan Kembali (PK) yang pada hakekatnya adalah persidangan di pengadilan, diawali dengan permohonan dan diakhiri dengan putusan, yaitu pendapat tertulis hakim konstitusi tentang betapa undang-undang tersebut menyimpang dari norma dan asas undang-undang dasar. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa negara mampu memenuhi tujuan yang mengabdikan permohonan peninjauan kembali.

Ketika hal ini terjadi, peraturan yang ditetapkan oleh undang-undang menjadi diperdebatkan karena betapa kuatnya undang-undang tersebut. Keputusan besar seperti ini memerlukan proses untuk mengakhiri penerapan peraturan tersebut dan cara untuk menginformasikan kepada masyarakat bahwa standar tersebut tidak berlaku lagi, akibatnya pendapat mengenai keuangan pemerintah bergeser setelah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Selain konsep legalitas dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat juga penerimaan empiris terhadap supremasi hukum dalam tindakan perseorangan yang taat hukum dan pengakuan normatif dalam penciptaan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Demikian juga pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengatur hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum. Fakta bahwa konstitusi telah menjamin perlindungan, perlakuan dan jaminan ditunjukkan oleh ayat ini. Pemerintah dan aparat penegak hukum mempunyai kewajiban kepadaseluruh masyarakat/waga negara untuk memperlakukan mereka secara setara dan menjamin keselamatan mereka. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, harkat dan martabat serta harta benda yang dikuasainya dan juga berhak atas rasa aman dan perlindungan dari pengaruh buruk. Hak untuk bebas dari rasa takut akan pelanggaran hak asasi manusia juga dijamin dalam ketentuan yang sama.

Seperti yang telah disebutkan pada sub bab bagian sebelumnya pada penulisan tesis ini bahwa pasal 8 dan 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 telah mengatur tentang hierarki dan muatan substantif sebuah peraturan perundang-undangan, karena berpotensi menjadi preseden, putusan MK tersebut mempunyai bobot hukum yang besar. Pada pasal ini memperluas kategori unsur “melanggar hukum” dalam hukum pidana dengan menyebut perbuatan melawan hukum baik formil maupun materiil, khususnya “walaupun perbuatan itu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan”, yang selanjutnya menjelaskan pengertian “melanggar hukum” dalam hukum pidana, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jika masyarakat umum memandang suatu kegiatan sebagai hal yang menjijikkan dan bertentangan dengan keadilan dan norma-norma sosial maka tindakan tersebut dapat dikenakan hukum.

Oleh karenanya suatu tindakan dianggap memalukan apabila menurut aturan masyarakat tindakan tersebut bertentangan dengan standar kesopanan, kebijaksanaan dan kebutuhan masyarakat meskipun tidak ada aturan formal yang mengatur arti dari tindakan tersebut memenuhi kriteria melanggar hukum. Peraturan dan ketentuan yang tidak tertulis, rasa keadilan, standar moralitas atau etika, prinsip-prinsip moralitas dan akal sehat adalah matriks yang digunakan. Serangkaian standar baru telah muncul sebagai hasil dari rasionalisasi undang-undang yang diperlukan

karena undang-undang tersebut bergantung pada perilaku yang tidak secara eksplisit dinyatakan dalam undang-undang untuk mendefinisikan perilaku kriminal.

Oleh sebab itu penilaian perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata menimbulkan yurisprudensi perbuatan melawan hukum.⁸⁰ Hal-hal yang ilegal di satu lokasi mungkin tidak ilegal di lokasi lain karena masyarakat yang berbeda memiliki standar yang berbeda mengenai moralitas dan keadilan.

Penjelasan ini hanya dimaksudkan untuk mendefinisikan atau memberikan pengertian tambahan terhadap aturan-aturan yang telah diatur dalam badan ini, sebagaimana tercantum dalam bagian E lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena itu penjelasan diperlukan untuk memperjelas standar-standar ini.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan UU Nomor 20 Tahun 2001 yang mengatur tentang pemberantasan tindak pidana korupsi menurut Mahkamah konstitusi mempunyai kalimat pertama yang menjelaskan Pasal 2 ayat (1) mempunyai kekuatan konstitusional. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 28 D ayat (1) UUD Republik Indonesia yang mengakui dan melindungi hak warga negaranya atas perlindungan dan jaminan hukum.

⁸⁰ Lilik mulyadi, *Op.Cit.*, hlm. 30

Tahap pertama dalam melakukan tindakan hukum atas suatu kejahatan adalah memastikan, melalui cara tertulis, tindakan atau akibat tertentu yang secara tegas dilarang. Korupsi di Indonesia telah menyebar luas dan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, yang pada gilirannya mengurangi belanja negara dan mengancam hak-hak ekonomi dan sosial, oleh karena pemberantasan korupsi memerlukan upaya yang sangat luar biasa. Pemberantasan korupsi sangatlah penting dilakukan dengan salah satu cara menggunakan metode pendekatan pembuktian terbalik untuk menuduh mereka melakukan tindak pidana korupsi.

Bukti-bukti yang diajukan ke pihak pembela antara lain dokumen-dokumen aktual yang merinci kerugian finansial yang diderita negara. Sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 tujuan pembangunan nasional adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, damai dan menyejahterakan seluruh warganya. Tujuannya adalah untuk memverifikasinya secara hukum, menghilangkan penafsiran lain dan menghukum mereka yang bersalah atas tuduhan korupsi. Membangun masyarakat yang adil, sukses dan bebas ketidakadilan di Indonesia menuntut kita untuk terus memerangi korupsi dan jenis kejahatan lainnya. Korupsi telah menyebabkan kerugian keuangan negara yang sangat besar bagi para koruptor yang pada gilirannya mendorong orang lain untuk mengikuti jejak mereka dan melakukan kejahatan serupa. Hal ini terjadi ketika suatu bangsa berupaya untuk maju dalam beberapa bidang.

Masyarakat juga sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum memperhatikan unsur keadilan, walaupun hukum tidak identik dengan keadilan, karena hukum bersifat umum yang mengikat setiap orang atau bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistik, dan tidak menyamaratakan. Dalam penegakan hukum ini dibutuhkan faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan keadilan agar mendapatkan perhatian secara proporsional yang seimbang dalam penanganannya, meskipun dalam prakteknya tidak selalu mudah untuk dilakukan. Berdasarkan hal tersebut Soerjono Soekanto menyatakan bahwa masalah penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor pendukung pelaksanaan keadilan tersebut adalah sebagai berikut :⁸¹

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menetapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Adanya penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman dalam masyarakat, baik dalam artian pencegahan maupun pemberantasan atau penindakan lain setelah terjadinya pelanggaran hukum.

⁸¹ Soerjono Soekanto. *Op.Cit.*, hlm. 8

Seperti yang telah disebutkan diatas penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor :

a. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan di lapangan ada kalanya terjadi benturan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum menitikberatkan pada suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif, sementara keadilan sifatnya abstrak. Dengan demikian, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor Penegak hukum

Integritas dan performa dari aparat penegak hukum memegang peranan yang penting. Apabila peraturan Perundang-undangannya sudah baik tetapi kualitas aparat penegak hukumnya kurang baik, maka akan terjadi dalam implementasinya, demikian juga sebaliknya. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas kepribadian aparat penegak hukum. Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi

masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapat pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu menjalankan atau membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Ada beberapa halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan sasaran atau penegak hukum, Halangan-halangan tersebut, adalah:

- 1) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
- 2) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
- 3) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat proyeksi.
- 4) Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material.
- 5) Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme

Halangan-halangan tersebut dapat diatasi dengan membiasakan diri dengan sikap-sikap, sebagai berikut:

- 1) Sikap yang terbuka terhadap pengalaman maupun penemuan baru.
- 2) Senantiasa siap untuk menerima perubahan setelah menilai kekurangan yang ada pada saat itu.
- 3) Peka terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya.
- 4) Senantiasa mempunyai informasi yang selengkap mungkin mengenai pendiriannya.

- 5) Orientasi ke masa kini dan masa depan yang sebenarnya merupakan suatu urutan.
- 6) Menyadari akan potensi yang ada dalam dirinya.
- 7) Berpegang pada suatu perencanaan dan tidak pasrah pada nasib.
- 8) Percaya pada kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi di dalam meningkatkan kesejahteraan umat manusia.
- 9) Menyadari dan menghormati hak, kewajiban, maupun kehormatan diri sendiri dan hak lain.
- 10) Berpegang teguh pada keputusan-keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantap.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Contoh faktor ini bisa dilihat dalam proses peradilan. Adanya hambatan penyelesaian perkara bukanlah semata-mata disebabkan karena banyaknya perkara yang harus diselesaikan sementara waktu untuk mengadilinya atau menyelesaikannya adalah terbatas. Suatu masalah lain yang erat hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang

diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa tertentu. Tujuan sanksi-sanksi tersebut dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap pelanggar potensial maupun yang pernah dijatuhi hukuman karena pernah melanggar.

Kepastian penanganan perkara maupun kecepataannya mempunyai dampak lebih nyata apabila dibandingkan dengan peningkatan sanksi negatif belaka. Jika tingkat kepastian dan kecepatan penanganan perkara ditingkatkan, maka sanksi-sanksi negatif akan mempunyai efek jera yang lebih tinggi sehingga akan dapat mencegah peningkatan kejahatan maupun residivisme.

Kepastian dan kecepatan penanganan perkara tergantung pada masukan sumber daya yang diberikan di dalam program-program pencegahan dan pemberantasan kejahatan. Peningkatan teknologi, pendidikan bagi para penegak hukum mempunyai peranan yang sangat penting bagi kepastian dan kecepatan penanganan perkara-perkara pidana.

Dengan demikian sarana dan prasarana mempunyai peranan penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat

atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya jika mereka berhubungan dengan orang lain.⁸²

Menegakan dan mewujudkan kepastian hukum, tindakan aparaturnya secara formal harus ada pengaturannya, agar tindakannya tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku. Maka dapat diartikan bahwa hal ini tidak hanya mengacu pada hukum pidana materiil saja, namun juga mengacu kepada hukum pidana formal atau dapat disebut dengan Hukum Acara Pidana. Dalam hukum acara ini terdapat ketentuan-ketentuan tentang bagaimana suatu proses beracara dalam rangka penegakan hukum pidana. Proses tersebut dalam suatu kasus pidana dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan putusan hakim.

⁸² Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 19

Pertimbangan kerugian keuangan negara akibat putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya untuk memenuhi dan memperkirakan tuntutan masyarakat akan peningkatan penegakan hukum terhadap berbagai bentuk korupsi yang menimbulkan ancaman serius bagi pemerintah, perekonomian dan masyarakat pada umumnya. Cari tahu cara melakukan pelanggaran dalam banyak cara, oleh karena itu para pemohon selalu merasa cemas dan enggan dalam merumuskan kebijakan atau pilihan karena setiap pilihan mempunyai kemungkinan yang tidak diinginkan, akibat penggunaan istilah “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Hal itu tergolong tindak pidana korupsi padahal putusan tersebut bermanfaat bagi masyarakat. Sekalipun proses pengambilan keputusan dilaksanakan dengan baik, kata “dapat” menimbulkan resiko bahwa pemohon tidak mendapat perlindungan hukum yang jelas dan wajar, sebab setiap keputusan yang di ambil pemohon terkait penetapan pelaksana proyek mempunyai potensi yang sangat tinggi dan juga bisa membahayakan keuangan pemerintah.

Berdasarkan pendekatan penegakan hukum yang menggunakan instrumen hukum tindak pidana korupsi menjadi pendekatan administratif yang menggunakan metode penyelesaian berdasarkan hukum administrasi, pandangan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi bergeser dengan munculnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa negara telah dirugikan karena kesalahan administrasi.

Pemohon kriminalisasi mendapatkan kejelasan hukum yang lebih baik setelah adanya putusan MK, jika pejabat publik negara dinilai melakukan pelanggaran norma administrasi maka perbuatannya hanya akan berubah menjadi tindak pidana korupsi pada tahap penyelesaian hukum administrasi, penyelidikan lebih lanjut tidak diperlukan. Emiten dalam hal ini berpendapat penggunaan istilah “dapat” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi memberikan kewenangann kepada aparat penegak hukum negara untuk mengabaikan tanggung jawabnya untuk bertindak dengan jelas dan pasti sehingga memungkinka adanya tindakan sewenang-wenang. Salah satu tujuan undang-undang ini untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, disparitas perlakuan ini akan melanggar hak-hak individu yang dilindungi konstitusi.

Korban pihak terkait melaporkan bahwa istilah “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor memungkinkan penegak hukum untuk mengklasifikasikan kebijakan atau tindakan yang berbeda-beda sebagai satu delik yang sama. Konsep negara kesatuan Republik Indonesi yang diakui di atur oleh dua pasal yang saling bertentangan. Undang-Undang Tahun 1945 (Pasal 27 ayat (1) dan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3). Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan “kerugian negara atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang dalam jumlah yang nyata dan pasti sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun

kelalaian”. Hal ini menunjukkan tanpa keraguan bahwa negara harus menderita kerugian yang nyata dan besar akibat kegiatan ilegal. Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 pada UU Tipikor menggunakan frasa”dapat” untuk memberikan arti legalitas, yang bermasalah kaena terdapat perbedaan pendapat antar undang-undang, hal ini bertentangan dengan gagasan kepastian hukum yang berkeadilan yang tertuang dalam UUD 1945.

Meningat hal tersebut di atas maka sangat wajar apabila kita berpendapat bahwa penggunaan kata “dapat” dala UU korupsi melanggar UUD 1945 pada Pasal 2 dan 3. Perlu di catat bahwa putusan MK berupaya memperjelas undang-undang tersebut dengan menekankan pada perbedaan antara pembangkangan formal dan pelanggaran hukum materiil dalam menangani tindak pidana korupsi. Frasa “dapat” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 mengatur tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sangat sedikit memberikan ruang penafsiran, yang dipercayakan untuk mengkaji masalah ini adalah aparat penegak hukum.

Frasa kata “dapat merugikan keuangan negara” tentu memiliki arti dapat berdampak buruk terhadap keuangan negara, dengan kata lain suatu kegiatan dapat dianggap merugikan pemerintah jika berpotensi menimbulkan kerugian bagi pemerintah, akibatnya tidak adal bedanya jika uang sebenarnya hilang.

Mungkin perlu dilakukan pemutakhiran undang-undang mengenai kerugian keuangan negara mengingat putusan MK yang menghapus istilah “dapat” dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3. Tiga tujuan utama pembuatan

undang-undang adalah memastikan keadilan, memberikan kejelasan dan menyederhanakan proses, karena Indonesia menganut sistem hukum yang berlaku di benua Eropa, maka kejelasan menjadi hal yang krusial dalam persoalan hukum pidana. Suatu perbuatan tidak dapat di hukum tanpa adanya aturan-aturan yang mendasarinya, oleh karena itu pengertian legalitas menjadi sangat penting.⁸³

Pada sisi lain diperlukan pembaharuan mengenai dasar-dasar tindak pidana korupsi. Kejahatan formal dan pelanggaran materiil merupakan dua kategori utama perbuatan pidana dalam hukum pidana. Kejahatan formal adalah kejahatan yang kata-katanya menekankan pada perbuatan terlarang dengan kata lain pembuat undang-undang sering kali mengeluarkan undang-undang dengan gagasan bahwa umat beragama boleh melakukan perilaku tertentu tanpa menghadapi dampak apapun. Perbuatan suatu tindak pidana formal dianggap selesai jika pelaku telah melaksanakan seluruh langkah-langkah yang digariskan dalam delik tersebut. Mempunyai dampak yang serius tidak diperlukan untuk melakukan suatu pelanggaran hukum dan faktanya pelanggaran tersebut tidak relevan. Pada saat yang sama, undang-undang melarang hasil-hasil jika terjadi pelanggaran yang bersifat material, yang berarti bahwa fokus dalam perumusannya adalah pada hasil-hasil dianggap tidak dapat diterima oleh

⁸³ Andi Hamzah, 2001, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 22

badan legislatif. Agar suatu pelanggaran dianggap material maka akibat yang dilarang haruslah terwujud.

Mereformasi undang-undang hukum untuk memberikan manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan tidak dapat dipisahkan dari kriminalisasi atau tindakan yang melabeli beberapa perilaku sebagai tindakan ilegal. Langkah terakhir dalam proses ini adalah penetapan hukum atas tindakan yang pada dasarnya merupakan tindakan kriminal. Dalam pandangan Sudarto syarat-syarat kriminalisasi harus dipenuhi antara lain :⁸⁴

- a. Tujuan pembangunan nasional, termasuk mewujudkan masyarakat berdasarkan Pancasila yang adil, makmur, berkeadilan finansial dan spiritual, harus mempertimbangkan dalam hukum pidana. Dengan demikian tujuan hukum pidana adalah untuk melindungi masyarakat dengan menghilangkan kejahatan dan meminimalkan upaya pemberantasannya
- b. Yang dimaksud dengan “perbuatan yang tidak diinginkan” adalah perbuatan yang menimbulkan kerugian (materiil dan /atau rohani) terhadap anggota masyarakat dan harus dicegah atau diatasi melalui hukum pidana
- c. Asas “biaya dan hasil” juga diperhatikan dalam penerapan hukum pidana, dan
- d. Ketika menerapkan undang-undang pidana, sangat penting untuk mempertimbangkan kemampuan penegakan hukum agar tidak membebani mereka.

Unsur-unsur pokok di atas sangat penting untuk dipahami karena pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU Tipikor mengacu pada delik formil yang menyebabkan seseorang dapat dianggap tersangka apabila telah melakukan sejumlah perbuatan yang dimaksudkan dalam penciptaan

⁸⁴ Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm. 72

terseut, oleh karena itu kata “mungkin” berarti hasil dari “merugikan keuangan negara atau pemerintahan negara”.

Penafsiran sejati yang terdapat dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor juga memperkuat hal tersebut, dengan adanya penggunaan kata “dapat” sebelum kata “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, hal ini menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, artinya keberadaannya cukup memnuhi unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan dengan baik daripada menimbulkan konsekuensi.

Seperti dua tafsir hukum yang telah disebutkan sebelumnya, Eddy O.S Hiariej memandang pelanggaran sebagai *tabbestand massigkeit* atau *weawnchau*. Kejahatan sebagai *tabbestand massigkeit* dapat iartikan sebagai suatu perbuatan yang memnuhi kriteria-kriteria yang telah ditentukan untuk suatu delik, tetapi kejahatan sebagai *weawnchau* meliputi seluruh ruang lingkup apa yang dimaksud dengan suatu perbuatan sebagai delik, tidak hanya ditinjau dari kriteria-kriteria yang telah ditentukan, baik dari segi sifat kejahatan maupun akibat yang ditimbulkannya.⁸⁵

Tidak adanya dampak (delik formil) dan adanya tindak pidana korupsi saja sudah cukup untuk membentuk suatu tindak pidana, maka menurut penyusun UU Tipikor pembuktian adanya perbuatan tersebut tidak diperlukan. Keuangan negara tidak mengalami kerugian nyata.

⁸⁵ Eddy O.S Hiariej, 2014, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Aneka Jaya Cipta, Yogyakarta, hlm. 11

Terkait dengan adanya kalirifikasi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor penulis sependapat bahwa memang adanya pandangan yang berlawanan, kita juga bisa menyebutkan pandangan hukum lain yang mendukung pernyataan bahwa korupsi adalah kejahatan meskipun negara tidak menderita kerugian finansial apapun sebagai akibat dari tindakan yang dikenai sanksi.

Lebih lanjut dalam rangka harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional, putusan MK ini akan mengubah sistem pencegahan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang dilakukan aparat penegak hukum. Keuangan atau perekonomian negara mungkin akan terkena dampaknya, yang akan membuktikan bahwa hal tersebut “bisa” dan memperlambat upaya penegakan hukum. Selain itu masih terdapat inkonsistensi kewenangan instansi pemerintahan dalam membuktikan kerugian finansial yang sebenarnya.

Baik itu kejahatan formal maupun pelanggaran materiil, maraknya ancaman hukum terkait korupsi memunculkan beberapa kriteria mendasar, salah satunya adalah negara mampu memberikan bukti adanya kerugian keuangan yang sebenarnya. Kebutuhan untuk membuktikan kerugian keuangan nyata yang diderita negara meningkatkan kemungkinan terjadinya ketidakseimbangan hukum dalam pemberantasan kejahatan korupsi. Untuk menjaga masyarakat, menegakan keadilan dan menumbuhkan kesejahteraan, undang-undang dan amandemennya harus benar-benar berpusat pada kepentingan masyarakat secara keseluruhan,

sebagaimana ditentukan oleh keputusan MK. Keadilan yang nyata bukan sekedar keadilan teoritis adalah yang dibutuhkan masyarakat.

Agar keadilan sosial bisa menunjang ketertiban masyarakat, maka tindak pidana korupsi dikendalikan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 harus di rubah, singkatnya yaitu jika undang-undang yang lebih baik dapat mencegah aktivitas korupsi maka kemakmuran yang luas bisa diperoleh dengan cukup mudah.

4. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Berkaitan Konsep Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia

Tanggal 25 Januari 2017 menjadi momentum adanya perubahan mendasar pada norma delik tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Momentum ini ditandai dengan lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 atas respon masyarakat yang bermula dari perubahan politik hukum Undang-Undang yang berkaitan dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Semula pendekatan penyelesaian kerugian keuangan negara pada sisi administratif dilakukan dengan pendekatan penegakan hukum, dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi berubah pada pendekatan pemulihan kerugian keuangan negara dan pendekatan mekanisme administratif. Seiring dengan itu Putusan MK 25/2016 menangkap perubahan Politik Hukum tentang kerugian keuangan negara

perlu diterapkan pada Penegakan Hukum di bidang Tindak Pidana Korupsi yang berhubungan dengan unsur Kerugian Keuangan Negara.

Berdasarkan penilaian Mahkamah Konstitusi tersebut, maka pemaknaan dari delik korupsi yang selama ini dikenal dengan konsepsi delik formil menjadi tidak berlaku. Pemaknaan tersebut dapat dikecualikan apabila diartikan sebagai delik materiil. Konsepsi delik formil menurut ahli hukum pidana adalah delik yang perumusannya lebih menekankan pada perbuatan yang dilarang, dengan kata lain kehendak pembentuk undang-undang melarang melakukan perbuatan tertentu tanpa mensyaratkan terjadinya akibat apapun dari perbuatan tersebut.⁸⁶ Delik formil telah dianggap selesai jika si pelaku telah menyelesaikan rangkaian perbuatan yang dirumuskan dalam delik.⁸⁷ Sedangkan delik materiil ialah delik yang perumusannya menekankan pada akibat yang dilarang, dengan kata lain kehendak pembentuk undang-undang melarang terjadinya akibat yang ditimbulkan. Konsepsi delik materiil mengharuskan akibat yang ditimbulkan harus ada.⁸⁸ Dalam pengertian lain, selesainya suatu delik materiil apabila akibat yang dilarang dalam rumusan delik sudah benar-benar terjadi.

Dampak dari adanya pergeseran konsep kerugian keuangan negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi

⁸⁶ Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 22

⁸⁷ RB Budi Prastowo, 2006, *Delik Formil/Materiil, Sifat Melawan Hukum Formil/Materiil dan Pertanggungjawaban Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Teori Hukum Pidana terhadap Putusan MK Perkara No. 003/PUU-IV/2006)*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 24 No. 3, Juli 2006, hlm. 213-214 .

⁸⁸ Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 22

menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal dalam tindak pidana korupsi adanya kerugian negara harus pasti yang dalam hal ini perlu dibuktikan secara nyata. Sehingga dalam UU Tindak Pidana Korupsi tidak perlu memakai kata dapat, yang sering menimbulkan multitafsir antara aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana korupsi. Untuk dapat dikatakan melakukan tindak pidana korupsi jelas harus ada kerugian keuangan negara. Namun, dalam praktek pemberantasan tindak pidana korupsi mengenai hal pembuktian adanya kerugian keuangan negara aparat penegak hukum dalam hal ini kejaksaan harus melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait seperti BPK dan BPKP, sehingga untuk mendapatkan hasil mengenai kerugian keuangan negara yang riil atau nyata dari lembaga terkait itu membutuhkan proses dan waktu yang lama yang akan berakibat lamanya proses penanganan tindak pidana korupsi itu sendiri. Padahal pihak kejaksaan dapat melakukan pembuktian mengenai adanya kerugian keuangan negara tanpa koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait.

Penanganan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh jaksa penyidik yang kemudian melakukan penuntutan, haruslah sesuai dengan hukum yang berlaku, untuk menentukan seseorang yang diduga telah melakukan perbuatan tindak pidana korupsi haruslah didasarkan oleh alasan-alasan sebagai berikut :

- a. Adanya alat bukti permulaan yang cukup;
- b. Fakta yang ditemukan saling besesuaian;

- c. Adanya keyakinan bahwa ada niat jahat yang ada dalam diri pelaku, baik yang disengaja maupun tidak disengaja;
- d. Melakukan kajian hukum yang mendalam terhadap kasus tersebut; dan,
- e. Perbuatan pelaku korupsi tersebut harus memenuhi unsur-unsur delik yang akan disangkakan.

Dengan adanya putusan MK tersebut maka tidak ada hambatan untuk aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana korupsi, justru dapat membuat aparat penegak hukum bertindak profesional dalam menjalankan tugasnya sehingga tidak ada indikasi penyalahgunaan wewenang. Putusan Mahkamah Konstitusi juga sangat memberikan kemudahan sehingga aparat penegak hukum tidak dapat bertindak sewenang-wenang.

Dalam ajaran Hukum Administrasi atau Hukum Tata Usaha Negara pengertian “penyalahgunaan wewenang” kerap dibedakan dari “perbuatan melawan hukum oleh penguasa” (*onrechtmatig overheidsdaat*), tetapi sesuai dengan perkembangan ajaran melawan hukum, ada ahli yang memasukkan *detournement de pouvoir* itu sebagai salah satu bentuk dari *onrechtmatig overheidsdaat*. Perbedaan antara perbuatan melawan hukum oleh penguasa dan penyalahgunaan wewenang adalah pada perbuatan melawan hukum oleh penguasa ada unsur kesalahan (sengaja atau lalai) dan ada unsur kerugian bagi pihak orang lain (orang atau badan hukum). Sedangkan penyalahgunaan wewenang bisa mengandung unsur kesalahan bisa juga tidak, serta bisa mengakibatkan

kerugian bagi pihak lain, bisa juga tidak ada kerugian bagi pihak lain tetapi kerugian bagi badan administrasi itu sendiri atau kerugian negara.

Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat atau Badan Administrasi dapat diteliti dari tiga hal, yaitu dari sumber wewenang, substansi wewenang, dan asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Seperti dimaklumi, suatu wewenang selain bersumber dari undang-undang (*atribusi*), bisa bersumber dari pelimpahan (*delegasi*) atau penugasan (*mandat*). Dimana yang kedua dan ketiga biasanya tidak sejelas yang pertama, bahkan terhadap wewenang atribusi dalam prakteknya tidak jarang pejabat administrasi itu melakukan misinterpretasi. Kemudian dari aspek substansi wewenang, bahwa berkembangnya tugas-tugas administrasi negara merupakan suatu keniscayaan. Pada saat tugas-tugas itu didistribusi kepada badan atau pejabat administrasi bisa terjadi saling bersinggungan atau berimpit satu sama lain. Misalnya, antara tugas pengelolaan drainase dan air limbah domestik, antara pertanian dan perkebunan, antara taman nasional dan pariwisata, dan sebagainya.

Selanjutnya, sejak diperkenalkannya konsep negara pengurus yang mewajibkan negara terlibat langsung membangun kesejahteraan umum. asas kebebasan bertindak yang melekat pada wewenang administrasi. Meski sesuai prinsip negara hukum setiap kewenangan harus berdasarkan hukum, tetapi pada situasi dan kondisi tertentu di mana hukum belum atau tidak jelas mengatur maka pejabat atau badan administrasi tersebut harus membuat tindakan atau keputusan berdasarkan kebijakan. Meskipun

dalam hal pembuktian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi tidak terbukti adanya kerugian keuangan negara, namun hal tersebut tidak menghapus sifat melawan hukumnya suatu perbuatan itu.

Penulis berpendapat bahwa dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi mempermudah para aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana korupsi, sehingga ketidakpastian hukum menyangkut norma yang menjadi batasan perbuatan melawan hukum dan unsur merugikan keuangan negara, apakah pelanggaran atas norma jabatan pun yang dalam teori pelaksanaannya bergantung pada situasi dan kondisi pada saat diterapkan, juga dianggap sebagai norma hukum, yang memenuhi kriteria dapat merugikan keuangan negara. Sehingga putusan MK itu sendiri memberi pedoman untuk mentersangkakan seseorang dalam tindak pidana korupsi harus ada kerugian keuangan negara secara nyata.

Ti adanya jaminan perlindungan hukum, yang menyangkut penilaian sampai pada simpulan “dapat” merugikan keuangan negara dan sampai pada penilaian menguntungkan orang lain atau korporasi. Tidak ada kesempatan untuk memberikan penjelasan saat proses pemeriksaan, karena objektivitas pemeriksaan telah dilakukan sendiri, dengan metode yang jauh dari sistem dan standar, sehingga kemungkinan menciptakan konflik dan sengketa hasil audit.

Apabila norma “dapat” dapat dipersonifikasikan dengan cara subjektif tanpa berkepastian hukum dan tanpa jaminan perlindungan hukum, perilaku aparaturnya dalam pengelolaan keuangan negara menjadi

hanya memenuhi syarat dan prosedur. Kata “dapat” seakan-akan membatasi tindakan pada batasan syarat dan prosedural sebagai ketaatan terhadap hukum, seakan-akan terbatas formalitas, yang akhirnya secara filosofis dianggap keadilan dan penegakan hukum adalah soal syarat dan prosedur aturan saja. Hukum tidak lagi menjadi alat mendukung inovasi, kecepatan, kemudahan, dan penyesuaian perkembangan layanan kepada masyarakat. Maka dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi membuat aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana korupsi harus benar-benar membuktikan kerugian keuangan negara secara nyata atau riil.

Ketika perkara Tindak Pidana Korupsi masuk Ke Pengadilan semuanya sudah ada kerugian keuangan negaranya, besar atau kecil. Apabila perkara sudah sampai di Pengadilan, dapat diawali dari dakwaan yang diajukan oleh KPK atau Jaksa Penuntut Umum. Sehingga dalam hal ini kerugian keuangan negaranya jelas sudah terbukti, biasanya pihak KPK atau jaksa akan bekerjasama dengan BPKP/BPK dalam menentukan kerugian keuangan negara.

Dalam penentuan kerugian keuangan negara, hakim tidak terikat dengan JPU atau KPK. Hakim memiliki patokan dan pedoman sendiri dalam penentuan kerugian keuangan negara. Namun hakim memiliki keterbatasan dalam penentuan kerugian keuangan negara, sehingga terkadang hakim meminta bantuan para ahli akuntan dalam hal penentuan kerugian keuangan negara. Penulis setuju dengan adanya putusan MK

yang menyatakan bahwa kerugian keuangan negara harus secara nyata atau riil, namun dalam hal ini juga apabila kerugian keuangan negara tidak terbukti maka tidak mengurangi pidananya hanya saja menjadi hal-hal yang meringankan sanksinya. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi justru lebih memantapkan hakim dalam menentukan kerugian keuangan negara, sehingga semua tindak pidana korupsi harus secara nyata dan pasti. Penulis berpendapat bahwa untuk kedepannya perlu pembaharuan mengenai UU Tindak Pidana Korupsi terutama Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU Tindak Pidana Korupsi.

Perubahan sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memperjelas dan memperkuat aspek perlindungan hukum dalam penegakan hukum, agar penyidik tidak sedemikian mudah mentersangkakan seseorang, untuk penuntut umum tidak dengan mudah mendakwa, dan hakim dalam memutus seseorang terdakwa terbukti melakukan tindak pidana korupsi sedangkan kerugian keuangan negara masih dalam tatanan.

Pada prakteknya ditingkat penyidikan dan peradilan tindak pidana korupsi masih sering terjadi seorang tersangka dan terdakwa ditahan dan kemudian dihukum karena melakukan perbuatan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi sekalipun kerugian keuangan negaranya belum terbukti. Maka dengan putusan Mahkamah Konstitusi ini diharapkan unsur kerugian keuangan negara harus dibuktikan secara materiil dan hakim dalam

memutus harus membuktikan seluruh unsur pidana dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi yang didakwa oleh penuntut umum. Bahwa putusan Mahkamah konstitusi dimaksud bertujuan untuk kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum. Rumusan delik pidana harus memenuhi prinsip *lex previa* (tidak berlaku surut), *lex certa* (harus jelas), *lex stricta* (harus tegas) dan *lex strita* (harus tertulis) sebagai konsepsi negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan delik pidana yang tidak memenuhi syarat-syarat di atas jelas merugikan warga negara karena tidak jelas, multitafsir, memperluas kewenangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Menegakkan hukum terutama dalam tindak pidana korupsi berarti mencegah dan memberantas korupsi dengan cara-cara yang berkeadilan, transparan, tidak tebang pilih dan menyeluruh serta menjauhkan penegak hukum yang justru berperilaku koruptif.

Masih dalam praktik pengadilan, celaknya tidak terdapat pemahaman yang sama di antara penegak hukum terkait kedua pasal tersebut. Tidak jarang terhadap suatu kasus, terdapat perbedaan antara satu institusi penegak hukum dengan institusi penegak hukum lainnya. Sehingga putusan hakim itu harus sesuai dengan Aliran yuridis dogmatic-normatif-legalistik-positivistis bersumber dari pemikiran kaum *legal positivism* di dunia hukum.

Pemikiran kaum *Legal positivism* selalu melihat hukum hanya dalam wujudnya sebagai kepastian Undang-Undang, memandang hukum sebagai suatu yang otonom, karena hukum tidak lain hanyalah kumpulan aturan-aturan hukum (*legal rules*), norma-norma hukum (*legal-norms*) dan asas-asas hukum (*legal principles*).⁸⁹

Bagi penganut aliran ini tujuan hukum hanya semata-mata untuk mewujudkan *legal certainty* (kepastian hukum), yang dipersepsikan hanya sekedar kepastian undang-undang. Jadi dalam aliran ini, pemikiran terhadap hukum menjadi sempit, dimana hanya terbatas oleh yang tertulis dalam peraturan formal yaitu undang-undang, padahal dalam realitasnya diluar undang-undang masih ada peraturan lain yaitu seperti: hukum kebiasaan (*customary law*).⁹⁰

Pandangan penganut legalistic mengenai kepastian hukum yaitu hukum identik dengan kepastian hukum, kemudian janji hukum yang tertuang dalam rumusan aturan merupakan kepastian yang harus diwujudkan, sedangkan penerapan aturan hukum adalah manusia, dimana pengaruh aspek manusia inilah yang juga memberikan porsi pada keadilan maupun kemanfaatan secara kausistik. Contohnya yakni persepsi mengenai suatu fenomena yang menjadi kasus, sehingga harus diberlakukan suatu aturan hukum.⁹¹

Menurut Radbruch ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum: *Pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan, *kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. *Ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping itu tidak boleh sering diubah-ubah. Menurut Acmad Ali tentang konsep keadilan yaitu : “Bahwa yang dinamakan keadilan sempurna itu tidak pernah ada, yang ada hanyalah sekedar pencapaian keadilan dalam kadar tertentu, kemudian ia tidak mendukung bahwa tujuan hukum adalah semata-mata untuk mewujudkan keadilan, karena bagaimanapun, nilai keadilan selalu subyektif dan abstrak,

⁸⁹ Ahmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol.1 Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.284

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 286

seyogyanya bila harus mengikuti perspektif hukum barat maka harus bersama-sama dengan kemanfaatan dan kepastian hukum.⁹²

Maka hakim dalam menjatuhkan putusan memiliki tanggungjawab moral yang semestinya tidak berhenti sebatas putusan itu saja, namun putusannya tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan dihadapan Illahi, sebagaimana irah-irah putusan yang berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan KeTuhanan Yang Maha Esa”. Hakim yang berintegritas dituntut untuk menguasai dan memahami norma hukum yang menjadi dasar dalam mengadili suatu perkara sehingga putusan yang diambil adalah diawali dari pertimbangan hukum yang tajam dengan dalil yang kuat dan obyektif serta dapat dikaji dari sisi akademis maupun kepatutan dalam masyarakat. Putusan yang dapat mengedukasi dan memberikan wawasan kepada pelaku maupun masyarakat agar tidak mengulangi perbuatan yang dilakukan atau memberi efek jera. Pemidanaan dengan berat dan ringannya hukuman serta penjatuhan putusan bebas atau lepasnya terdakwa, lahir semata atas terbukti dan tidak terbukti dakwaan serta keyakinan majelis hakim, bukan karena ada sesuatu yang justru menyimpang dan melawan hukum serta mencederai keadilan. Hal ini dipertegas dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi:

“Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”.

⁹² *Ibid*

Maka dalam hal ini para hakim tidak boleh hanya menjadi corong undang-undang saja namun harus melihat hukum yang hidup di dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.⁹³ Tindak pidana korupsi merupakan perbuatan yang bukan saja dapat merugikan keuangan negara akan tetapi juga dapat menimbulkan kerugian-kerugian pada perekonomian rakyat. Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa, tindak pidana korupsi merupakan perbuatan yang sangat tercela, terkutuk dan sangat dibenci oleh sebagian besar masyarakat; tidak hanya oleh masyarakat dan bangsa Indonesia tetapi juga oleh masyarakat bangsa-bangsa di dunia.⁹⁴ Oleh karena itu sudah semestinya, sebagai bangsa yang memiliki semangat untuk menciptakan kemakmuran secara merata dan adil mampu untuk mengenali dan menghindari setiap bentuk korupsi yang hanya akan dapat menciptakan kesengsaraan bagi segenap rakyat Indonesia. Dengan mengenali bentuk-bentuk korupsi juga diharapkan korupsi menjadi musuh bersama yang harus ditekan dan dihilangkan dari setiap permukaan bumi Indonesia.

Putusan MK Nomor: 25/PUU-XIV/2016 mengakibatkan pergeseran delik korupsi pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor dimana semula delik formil menjadi delik materiil sehingga unsur

⁹³ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung, hlm 4.

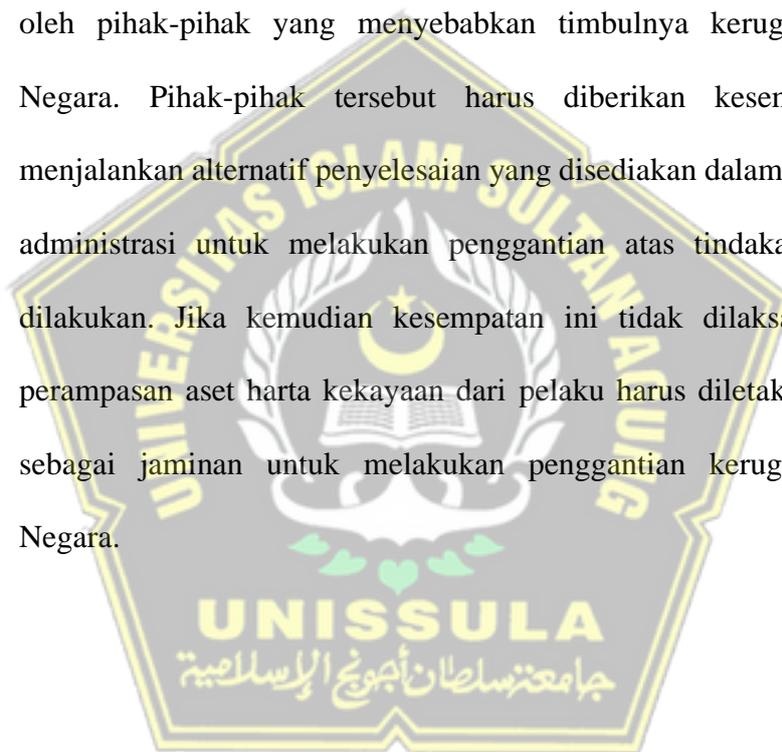
⁹⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung, hlm 133.

kerugian keuangan negara harus dibuktikan secara nyata (*actual loss*), akibatnya jika unsur ini tidak terbukti terdakwa bebas dari jeratan hukum.

Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor setelah diberlakukannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 unsur kerugian keuangan Negara dikonsepsikan sebagai delik materiil. Sehingga pengembalian kerugian keuangan Negara dalam konsepsi Pasal 4 UU Tipikor harus dimaknai dalam konsepsi delik materiil. Dengan kata lain, adanya pengembalian kerugian keuangan Negara dapat menghapuskan unsur kerugian keuangan Negara yang termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Pertimbangan tersebut didasarkan pada dua alasan yakni: *Pertama*, penekanan rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang menjadikan unsur kerugian keuangan Negara sebagai delik materiil, mengandung konsekuensi dilakukan pembuktian hubungan kausalitas antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan. Jika pada perbuatan ini tidak mengandung sifat melawan hukum atau dengan kata lain perbuatan tersebut dalam aturan formil memberikan alternatif penyelesaian ketika terjadi kerugian keuangan Negara, maka perbuatan tersebut tidak dapat dianggap memenuhi kualifikasi perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum disini harus dikaitkan dengan timbulnya akibat hukum berupa kerugian keuangan Negara.

Kedua, jika dihubungkan dengan tujuan dari dibentuknya undang-undang tindak pidana korupsi yang berorientasi pada pemulihan keuangan Negara, maka prinsip hukum dalam hal pertanggungjawaban pidana dalam

kandungan Pasal 4 UU Tipikor harus diorientasikan pada prinsip pencegahan (*preventif*). Sesuai dengan sifat pencegahan yaitu mencegah terjadinya suatu tindak pidana korupsi, sehingga tidak lagi fokus pada pemberian efek jera berupa pemidanaan. Pencegahan dalam hal ini bermula dengan mengutamakan perangkat hukum yang menyediakan pada upaya pemulihan keuangan negara dalam bentuk penggantian kerugian oleh pihak-pihak yang menyebabkan timbulnya kerugian keuangan Negara. Pihak-pihak tersebut harus diberikan kesempatan untuk menjalankan alternatif penyelesaian yang disediakan dalam aturan hukum administrasi untuk melakukan penggantian atas tindakan yang telah dilakukan. Jika kemudian kesempatan ini tidak dilaksanakan, maka perampasan aset harta kekayaan dari pelaku harus diletakkan penyitaan sebagai jaminan untuk melakukan penggantian kerugian keuangan Negara.



B. Penerapan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

1. Analisis Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Merugikan keuangan negara merupakan salah satu unsur untuk dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Adapun unsur-unsur tindak pidana korupsi tentang kerugian keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1), yaitu Perbuatan memperkaya maksudnya berbuat apapun dengan maksud kekayaan menjadi bertambah, seperti mengambil, memindah bukukan, mendepositokan dengan mengambil bunga dan lain-lain.

Perkembangan dalam penerapan pengertian merugikan Keuangan Negara tersebut tidak terlepas dan peraturan-peraturan yang terkait dengan pengertian Keuangan Negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan : 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 pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Arti Pasal ini adalah, pada saat kekayaan negara telah

dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat.

Pengertian keuangan negara dalam UU Tipikor juga berbeda dengan UU Keuangan Negara dan UU BUMN. Dalam bagian Penjelasan Umum UU Tipikor disebutkan, keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala kerugian keuangan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:⁹⁵

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban 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.

Sedangkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang

⁹⁵ Indonesia Corruption Watch, 2014, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, hlm. 24

saat ini berlaku tidak mendefinisikan serta mengatur secara tegas dan pasti mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian negara. Definisi kerugian negara diatur dalam peraturan yang lain seperti Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat 22 menjelaskan “Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur dari kerugian negara yaitu:

- a. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/ atau nilai yang seharusnya.
- b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
- c. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana di kemukakan di atas, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil.

Suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata. Hal ini berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menerangkan: “Dalam ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.” Bahwa ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) memang merupakan delik formil, juga ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menerangkan: “Dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.”

Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) sebagai delik formil, maka adanya kerugian negara atau perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan

dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.⁹⁶

2. Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

a. BPK dan BPKP dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara

BPK dan BPKP tidak bisa dibantahkan peran kedua lembaga ini sangat penting, dalam menjadi lembaga kalkulator kerugian keuangan Negara. Hal ini didasarkan pada kewenangan melakukan audit keuangan yang disandarkan kepada BPK dan BPKP. Pembedanya hanyalah pada sumber kewenangan yang diperoleh, yakni BPK sebagai lembaga yang berada dalam lingkup organ konstitusi. Tetapi secara tujuan, maksud dan kewenangan keduanya tampil sebagai lembaga yang berperan melakukan penaksiran dalam kerugian keuangan negara, akibat tindak pidana korupsi yang terjadi.

Kerja kolektif dalam memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara, dilakukan secara kolektif antara lembaga penegak hukum (misalnya KPK) dan penegak administrasi (BPK dan BPKP). Penegakkan hukum dalam pemberantasan perampokan keuangan negara harus dilakukan dengan tegas mulai dari pejabat penanggung jawab pengelolaan keuangan, pejabat yang memberikan perintah, pejabat pengguna anggaran, pejabat pengelola keuangan dan administrasi sampai

⁹⁶ R. Wiyono, 2008, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua*. Sinar Grafika, hlm 27-28

pihak ketiga yang menerima.⁹⁷ Setiap uang yang keluar dari pajak Negara harus mampu dipertanggungjawabkan.

Keluarnya uang dari kas negara/daerah harus ada keterlibatan seluruh pejabat pengelolaan keuangan negara/daerah baik sebagai penanggung jawab, sebagai pejabat pengguna anggaran, sebagai pejabat yang memimpin unit kerja, sebagai pejabat yang mengelola administrasi, sebagai pejabat yang menyimpan uang di kas negara/daerah, sebagai pejabat yang melakukan pembayaran yang di berikan hak dan kewenangan sesuai ketentuan perundang-undangan.⁹⁸

Peran dan hasil pemeriksaan BPKP sangat jarang didengar oleh masyarakat, walaupun seharusnya masyarakat mengetahui kinerja lembaga pemerintah tersebut. Apabila hasil-hasil pemeriksaan BPKP dipublikasikan kepada masyarakat luas, maka akan mengakibatkan tiga implikasi positif yaitu: *Pertama*, meningkatkan kredibilitas pemerintah terutama jika hasil pemeriksaan tersebut diikuti dengan penegakan hukum. *Kedua*, masyarakat akan lebih antusias dalam memberikan informasi mengenai tindak pidana korupsi kepada BPKP. *Ketiga*, secara psikologis mencegah aparat pemerintah yang berpotensi melakukan tindak pidana korupsi atau merupakan efek preventif.⁹⁹

Koordinasi antara Kepolisian, BPK, BPKP dan Kejaksaan dilaksanakan dengan prinsip manajerial yang disebut *Early Stage*. Berdasarkan prinsip *early stage* ini, proses koordinasi harus dilakukan pada tahap awal proses manajerial atau dalam istilah penegakan hukum adalah pada tahap penyelidikan. Koordinasi harus dimulai sejak proses perencanaan sehingga dapat menghasilkan perencanaan dan implementasi yang baik. Jika koordinasi selalu dilakukan di awal maka semua fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, actuating, dan controlling* dapat terlaksana dengan baik. Selain itu dengan proses koordinasi yang baik, tujuan organisasi dapat dicapai dengan lebih mudah dan cepat.¹⁰⁰

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, BPKP

⁹⁷ Nurwahyu Safitri, Muh. Sabaruddin Sinapoy, Kamaruddin Jafar, 2019, *Penetapan Kerugian Keuangan Negara merupakan Kewenangan BPK atau BPKP*, Jurnal Haluoleo Legal Research, Vol. 1, No. 2, Agustus, hlm. 225.

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ Mursalin, 2013, *Peran Audit Forensik dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Media Wahana Ekonomika, Vol. 10, No.2, Juli, hlm. 52.

¹⁰⁰ Mary Parker Follet, 2005, *Manajemen*, Indeks, Jakarta, hlm. 76

adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Peran, tugas dan tanggung jawab tersebut ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Berdasarkan kedua peraturan tersebut, BPKP melakukan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. BPKP dalam melaksanakan tugas bekerja secara independen dan obyektif dalam rangka membantu instansi pemerintah dan korporasi negara mencapai tujuannya dengan meningkatkan efektivitas manajemen risiko, pengendalian dan proses tata kelola.¹⁰¹

Pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini bertujuan untuk penegakan hukum atas penyimpangan terhadap keuangan negara. Walaupun kenyataannya banyak penyimpangan terhadap keuangan negara yang mengakibatkan kerugian negara. Faktor penyebabnya disebabkan karena penyalahgunaan keuangan negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Keadaan ini tidak terlepas dari dampak adanya nepotisme dalam

¹⁰¹ Tim Penyusun, *Majalah Perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Selatan*, Vol. 29, Edisi 2018, hlm. 4

penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kurangnya keterbukaan baik dari pejabat pengelolaan keuangan negara, maupun keterbukaan dalam penggunaan keuangan negara. Untuk memberantas KKN, selayaknya pemerintah menindaklanjuti temuan-temuan hasil pemeriksaannya BPK. BPK yang merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas memeriksa keuangan negara, terus mengupayakan kinerja yang optimal secara sistematis untuk mempercepat pemberantasan korupsi. Peran strategis BPK sebagai lembaga yang berfungsi melindungi keuangan negara.

Kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya harus dihitung dan ditetapkan agar dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, melalui ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyebutkan bahwa :

- 1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
- 2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Berdasarkan Lampiran I Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Standar Pemeriksa Keuangan, manfaat pemeriksaan keuangan negara bertujuan untuk mencapai tujuan negara, antara lain melalui:

- 1) Penyediaan hasil pemeriksaan termasuk di dalamnya kesimpulan yang independen, objektif dan dapat diandalkan, berdasarkan bukti yang cukup dan tepat;
- 2) penguatan upaya pemberantasan korupsi berupa penyampaian temuan yang berindikasi tindak pidana dan/atau kerugian dalam pengelolaan keuangan negara kepada instansi yang berwenang untuk ditindaklanjuti, serta berupa pencegahan dengan penguatan sistem pengelolaan keuangan negara;
- 3) Peningkatan akuntabilitas, transparansi, keekonomian, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam bentuk rekomendasi yang konstruktif dan tindak lanjut yang efektif;
- 4) peningkatan kepatuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Peningkatan efektivitas peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah; dan
- 6) peningkatan kepercayaan publik atas hasil pemeriksaan BPK dan pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan Lampiran I Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Standar Pemeriksa Keuangan, Hal pokok adalah hal-hal yang diperiksa dan/atau hal-hal yang menjadi perhatian dalam suatu penugasan pemeriksaan, yang dapat berupa informasi, kondisi, atau aktivitas yang dapat diukur/dievaluasi berdasarkan kriteria tertentu. Informasi hal pokok adalah hasil evaluasi atau hasil pengukuran hal pokok terhadap kriteria. Hal pokok dan informasi hal pokok memiliki bentuk yang beragam dan karakteristik yang berbeda tergantung tujuan pemeriksaannya. Hal pokok dan informasi hal pokok dapat berupa, tetapi tidak terbatas pada, sebagai berikut :

- 1) Kinerja atau kondisi keuangan (sebagai contoh: posisi keuangan, kinerja keuangan, dan arus kas historis atau prospektif), dalam hal ini informasi hal pokok dapat berupa

- pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan yang tercermin dalam laporan keuangan;
- 2) Kinerja atau kondisi nonkeuangan (sebagai contoh: kinerja suatu entitas), dalam hal ini informasi hal pokok mungkin merupakan indikator utama efisiensi dan efektivitas;
 - 3) Karakteristik fisik (sebagai contoh: kapasitas suatu fasilitas), dalam hal ini informasi hal pokok dapat berupa dokumen tentang spesifikasi;
 - 4) Sistem dan proses (sebagai contoh: pengendalian internal atau sistem teknologi informasi atau entitas), dalam hal ini informasi hal pokok dapat berupa asersi tentang efektivitas;
 - 5) Perilaku (sebagai contoh: praktik tata kelola korporasi, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia), dalam hal ini informasi hal pokok dapat berupa suatu pernyataan kepatuhan atau suatu pernyataan efektivitas.

BPK sebagai lembaga yang berwenang melakukan penetapan kerugian keuangan negara berdasarkan perhitungan kerugian keuangan negara tidak serta merta menjadikannya sebagai lembaga tunggal yang dapat menetapkan kerugian keuangan negara. Kenyataannya Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga melakukan hal serupa dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang selanjutnya didukung dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 192 tahun 2014 tentang BPKP.¹⁰²

Dalam pemberantasan tindak pidana korupsi Badan Pemeriksa Keuangan dapat menjadi saksi ahli dalam kasus tindak pidana korupsi untuk menghitung kerugian keuangan negara BPK dapat memberikan

¹⁰² Runi Yasir, Faisal A.Rani & Mohd. Din, 2019, *Kewenangan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Nomor: 16/PID.SUS-TPK /2015/PN.BNA dan Putusan Nomor: 23/PID.SUS/TPK/2017/PN.BNA)*, Syiah Kuala Law Journal, Vol. 3, No. 2 Agustus, hlm. 284.

hasil perhitungan terhadap kerugian keuangan negara.¹⁰³ Peran yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan adalah konsep peranan yang aktual atau peranan yang diterapkan didalam kenyataan (*role performance* atau *role playing*). Peranan yang aktual merupakan peranan yang dilaksanakan dalam kenyataan, yang tidak mustahil adalah tidak serasi dengan peranan yang diharapkan, ataupun dengan peranan yang dianggap oleh pemegang peran. Kalau hal ini terjadi, dapat dikatakan bahwa suatu kaidah hukum tertentu tidaklah efektif oleh karena tidak mencapai tujuan dan karena tidak ditaati dalam kenyataan.¹⁰⁴

Pada hakikatnya, pemantauan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan bertujuan agar penyelesaian atau pelaksanaan atas kerugian keuangan negara terlaksana secara optimal. Hasil pemantauan yang berhasil diberitahukan kepada DPR, itu menunjukkan bahwa BPK memberikan informasi tentang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah untuk dilaksanakan pengawasan. Untuk memperlancar pelaksanaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai kewenangannya.¹⁰⁵

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan tersebut memuat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa

¹⁰³ Ladi Titorlianti Batubatra, 2016, *Peranan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Jurnal JOM Fakultas Hukum, Vol. 2 No. 3, Oktober, hlm. 5.

¹⁰⁴ Soerjono Soekanto, 2011, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.20

¹⁰⁵ Mahdalena Deisi Rampengan, 2014, *Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Lex et Societatis, Vol. 2, No. 3, April, hlm. 46.

atas nama Badan Pemeriksa Keuangan setelah melakukan pemeriksaan adalah sebagai berikut:¹⁰⁶

- 1) Opini Wajar Tanpa Pengecualian/WTP/*unqualified opinion*;
- 2) Opini Wajar Dengan Pengecualian/WDP/*qualified opinion*;
- 3) Pernyataan menolak memberikan;
- 4) Opini/*disclaimer of opinion*.

Pada prinsipnya LHP dimaksudkan sebagai metode dalam menentukan kerugian keuangan negara sejak awal. Agar kiranya terdapat penjelasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, dalam hal terjadi kerugian keuangan negara. Keempat opini di atas mempunyai penjelasan masing-masing:¹⁰⁷

- 1) Opini terbaik adalah Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*), opini ini diberikan karena auditor meyakini, berdasar bukti-bukti audit yang dikumpulkan, laporan keuangan telah bebas dari kesalahan-kesalahan atau kekeliruan material. Laporan keuangan dengan opini WTP merupakan kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (Pasal 1 Ayat 11 UU 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara). Dengan kata lain, opini WTP merupakan bentuk apresiasi tertinggi dalam penilaian pengelolaan laporan keuangan.
- 2) Opini terbaik kedua adalah Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*), opini diberikan karena meskipun ada kekeliruan, namun kesalahan atau kekeliruan tersebut secara keseluruhan tidak mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.
- 3) Opini paling buruk adalah Tidak Wajar (*Adverse Opinion*), opini diberikan karena auditor meyakini, berdasar bukti-bukti yang dikumpulkannya, bahwa laporan keuangan mengandung banyak sekali kesalahan atau kekeliruan yang material. Artinya, laporan keuangan tidak menggambarkan kondisi keuangan secara benar.
- 4) Opini Tidak Memberikan Pendapat atau Menolak Memberikan Pendapat (*Disclaimer Opinion*) tidak bisa

¹⁰⁶ Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm.81.

¹⁰⁷ *Ibid*

diartikan bahwa laporan keuangan sudah benar atau salah. Opini diberikan karena auditor tidak bisa meyakini apakah laporan keuangan benar atau salah. Ini terjadi karena auditor tidak bisa memperoleh bukti-bukti yang dibutuhkan untuk bisa menyimpulkan dan menyatakan apakah laporan sudah disajikan dengan benar atau salah.

Dengan adanya Opini BPK tersebut, diharapkan pemerintah dapat memperbaiki kinerja pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara untuk menghindari kesalahan dalam penggunaan anggaran. Peran BPK ini pada dasarnya sangat membantu untuk menanggulangi kerugian negara akibat pengelolaan keuangan oleh lembaga-lembaga negara yang kurang baik. Mengingat sifat pengawasannya yang eksternal dan represif, kemandirian yang dimiliki oleh BPK sebagai lembaga negara yang independent ini menjadi salah satu upaya dalam mengurangi praktik KKN dan membongkar segala bentuk kejahatan terhadap keuangan negara. Kehadiran BPK dapat menjadikan setiap pihak yang mengelola keuangan negara sadar, bahwa bila mereka menyalahgunakan anggaran, tindakan itu diketahui dan dibongkar oleh lembaga pemeriksaan yang independen.¹⁰⁸

BPK menjadi lembaga auditor eksternal yang berada diluar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam penentuan kerugian keuangan negara. Ditetapkannya BPK sebagai auditor eksternal, maka BPK harus bekerja sesuai dengan praktek-praktek kerja terbaik dalam angka menjalankan perannya sebagai pendukung independen terhadap tercapainya pengelolaan tanggung jawab pemerintah di bidang keuangan negara.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Suhendra, 2015, *Konsep Kerugian Negara*, PT Setera Press, Malang, hlm. 228-229.

¹⁰⁹ Mahdalena Deisi Rampengan, *Op.Cit.*, hlm. 46

Dalam hal meminta keterangan tersebut, BPK dapat melakukan panggilan kepada pihak-pihak yang dibutuhkan. Pemeriksa juga dapat melakukan pengujian serta penilaian atas sistem pengendalian intern pemerintah dengan melakukan pemeriksaan investigative untuk mengungkapkan apabila ada indikasi kerugian keuangan ataupun unsur pidana.¹¹⁰ Pemeriksaan sebagai bagian krusial dalam pengawasan yang dilakukan oleh BPK dilakukan dengan independen berdasarkan standar pemeriksaan guna mencapai kebenaran, kecermatan, kredibilitas dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab.¹¹¹

BPK dapat berperan untuk menjadi pihak evaluator, akan sistem yang memungkinkan terjadinya korupsi. Mengingat upaya pemberantasan korupsi di Indonesia tidak lepas dari adanya peran auditor yang sangat dibutuhkan untuk mencegah penyalahgunaan dan ketidakefisienan keuangan negara. Auditor merupakan akuntan publik yang memberikan jasa kepada auditan untuk memeriksa laporan keuangan agar bebas dari salah saji.¹¹²

Dengan kondisi masih maraknya kasus korupsi di Indonesia dan berkembangnya isu krusial terkait pemberian opini WTP oleh BPK atas laporan keuangan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, dimana

¹¹⁰ Andini Rahmayanti Pontoh, 2013, *Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN/BUMD*, Jurnal Lex Administratum, Vol. 1, No 1, Januari-Maret, hlm. 136

¹¹¹ Nawang Xalma Kaldera, Muthi Aulia, Hani Adila Faza, 2020, *Peran BPK Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Pengelolaan Keuangan Negara*, Jurnal Fundamental Justice, Vol. 1, No. 2, September, hlm. 17.

¹¹² Mulyadi, 2015, *Auditing. Edisi Kelima*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 1.

dalam periode yang sama ditemukan kasus korupsi pada kementerian/lembaga yang memperoleh opini WTP tersebut, maka munculnya pertanyaan publik tentang efektivitas fungsi BPK dan BPKP dalam memberantas korupsi tidak terhindarkan lagi. Publik memandang auditor yang merupakan alat kontrol manajemen pemerintahan semestinya punya peran strategis dalam mengatasi korupsi. Ekspektasi yang tinggi dari masyarakat akan integritas dan profesionalisme para auditor menuntut auditor internal maupun auditor eksternal untuk memperbanyak pendidikan dan pelatihan guna meningkatkan kualitas dan kompetensinya dibidang auditing.¹¹³ Olehnya itu diperlukan kerjasama kolektif antara lembaga negara.

Kewenangan BPK dan BPKP dalam melakukan penghitungan kerugian negara, masing-masing secara teknis mengatur dalam regulasi kelembagaannya masing-masing. BPK sendiri diatur dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah dan Pemberian Keterangan Ahli. Sedangkan untuk BPKP sendiri diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

¹¹³ Rinjani, 2022, *Peran Auditor Internal Dan Auditor Eksternal Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, E-Jurnal Akuntansi, Vol. 2, No. 2, Juni, hlm. 185.

Pelaksanaan teknis dalam penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPK, diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pemeriksaan Investigatif. Dengan menyebutkan bahwa:

Pasal 14 :

“Penghitungan Kerugian Negara/Daerah dilakukan oleh BPK dalam proses penyidikan suatu tindak pidana oleh instansi yang berwenang.”

Pasal 15 :

- 1) Penghitungan Kerugian Negara/Daerah dilakukan berdasarkan permintaan dari instansi yang berwenang.
- 2) Permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada Ketua BPK melalui pejabat yang berwenang.
- 3) Instansi yang berwenang wajib menyediakan dokumen pendukung dalam rangka penghitungan kerugian Negara/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 54 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) , BPKP mempunyai kewenangan: *Pertama*, ayat (2): meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan. *Kedua*, ayat (3): pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain. *Ketiga*, ayat (4): meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil

pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

b. Peran KPK dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara

Penetapan kerugian keuangan Negara oleh KPK dilakukan dalam rangka untuk menentukan tindakan hukum yang akan dilakukan. Tindakan hukum tersebut termaktub dalam setiap dakwaan dan tuntutan Jaksa Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK). Pertanggungjawaban pidana yang akan dikenakan terhadap para pelaku tindak pidana korupsi, sangat ditentukan dari nominal kerugian keuangan Negara. Olehnya itu KPK harus hati-hati dalam menetapkan jumlah kerugian keuangan Negara.

KPK sebagai lembaga yang khusus dibentuk untuk menanggulangi tindak pidana korupsi, merupakan lembaga yang dalam menjalankan tugasnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Tujuan dibentuknya KPK adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan korupsi.¹¹⁴ Maka kerugian keuangan negara adalah hal yang menjadi landasan KPK untuk melakukan pemberantasan korupsi.

Kerugian keuangan negara merupakan praktik koruptif yang tidak bisa dibenarkan, sehingga dibutuhkan kerja kelembagaan pemberantasan korupsi yang tidak tumpang tindih. Fenomena korupsi telah mengambil tempat pada berbagai bentuk dan terdapat pada berbagai masyarakat atau bangsa. Dalam sejarahnya, korupsi oleh masyarakat dianggap sebagai

¹¹⁴ Hanafi Amrani dan Afan Beni Arseno, *Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi Melakukan Penuntutan Tindak Pidana Pencucian Uang: Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PU-XII/2014*, Laporan penelitian Kolaborasi, hlm. 2.

sesuatu yang wajar atau lazim dalam kehidupan sehari-hari. Permasalahan korupsi menjadi gejala yang begitu sulit untuk dituntaskan di manapun.¹¹⁵

Berbagai upaya yang dilakukan untuk memberantas budaya korupsi, alih-alih hanya upaya untuk mengurangi sesedikit mungkin perilaku korupsi dapat terjadi. Namun, peluang bagi muncul dan mewabahnya korupsi pada tiap sistem dan struktur birokrasi di dunia senantiasa selalu ada. Sebagaimana dikatakan Mochtar Lubis: korupsi bukanlah sesuatu yang mutlak harus ada, dan tidak bisa dielakkan dalam masyarakat yang lagi berkembang. Kemungkinan sesuatu birokrasi dihindangi penyakit korupsi selalu ada, baik di masyarakat yang sedang berkembang maupun masyarakat yang telah maju.¹¹⁶

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis yang merupakan pelanggaran terhadap hak sosial dan hak ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut dengan cara-cara yang luar biasa.¹¹⁷ Termasuk memperkuat kinerja antara lembaga yang bertugas menjaga kerugian keuangan negara.

Pada konteks memperkuat peran dan kinerja BPK dan BPKP di Indonesia agar dapat mewujudkan fungsinya secara efektif dan

¹¹⁵ Mochtar Lubis, *Etika Pegawai Negeri*, (Jakarta: Yayasan Obor, Jakarta, 1997), hlm. 47. Lihat juga Mansyur Semma, *Negara Dan Korupsi Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 218

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ Evi Hartanti, 2008, *Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Kedua, Sinar Harapan Offset, Jakarta, hlm. 69

profesional, maka BPK dan BPKP perlu meningkatkan hubungan kerja sama yang harmonis dengan lembaga-lembaga negara lain yang berhubungan tentu saja dalam hal pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹¹⁸

Sebagaimana diketahui, bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini merupakan persoalan yang kompleks terjadi di negeri ini. Sebab, kegiatan pemeriksaan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan oleh organ pemerintahan. Dalam hal ini tentu berimplikasi kepada praktik-praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang terjadi selama ini, yang sudah banyak merugikan keuangan negara, karena terjadi indikasi penyimpangan antara pengelolaan dengan pertanggungjawaban keuangan negara yang menjadi temuan BPK.

KPK menyadari bahwa perlu regulasi teknis, untuk mengatur tata cara perhitungan kerugian keuangan negara. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penyelesaian Kerugian Negara Bukan Terhadap Bendahara menyebutkan bahwa:

Pasal 7 :

¹¹⁸ Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, 2017, *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK*, Jurnal Integritas, Vol. 3, No. 2, Desember, hlm. 43

- 1) Dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) diterima oleh Direktur Pengawasan Internal, Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat membentuk Tim Pemeriksa yang bertugas untuk menentukan apakah terdapat Kerugian Negara atau tidak yang dilakukan sendiri atau bersama-sama oleh Pimpinan, Penasihat, Pegawai, atau Pihak Lain.
- 2) Dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Tim Pemeriksa dapat melakukan:
 - a. Permintaan keterangan terhadap pihak-pihak terkait;
 - b. Pemeriksaan tempat kejadian peristiwa;
 - c. Pengumpulan bukti-bukti yang diperlukan;
 - d. Permintaan keterangan terhadap Terperiksa; dan/atau
 - e. Tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu.
- 3) Tindakan-tindakan Tim Pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuatkan Berita Acara.
- 4) Dalam proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Terperiksa dapat mengajukan pembelaan dan bukti-bukti yang meringankan.
- 5) Proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak Tim Pemeriksa dibentuk.

Pasal 8 :

- 1) Deputi PIPM meminta Sekretaris Jenderal untuk menentukan besaran nilai Kerugian Negara.
- 2) Besaran nilai Kerugian Negara disampaikan Sekretaris Jenderal kepada Deputi PIPM dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak Sekretaris Jenderal menerima permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- 3) Untuk menentukan besaran Kerugian Negara, Sekretaris Jenderal dapat menugaskan:
 - a. Kepala Biro Umum apabila Kerugian Negara timbul akibat terjadinya kehilangan/kerusakan Barang Milik Negara; atau
 - b. Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan apabila Kerugian Negara timbul akibat terjadinya kehilangan/kekurangan uang atau surat berharga.
- 4) Apabila dipandang perlu, Sekretaris Jenderal dapat menunjuk lembaga, pejabat, atau orang yang berwenang untuk membantu penentuan besaran nilai Kerugian Negara.

Pasal 9 :

- 1) Dasar penentuan besaran nilai Kerugian Negara karena hilangnya uang ditetapkan berdasarkan jumlah selisih kurang yang terdapat dalam pembukuan dan/atau catatan lainnya.
- 2) Dasar penentuan besaran nilai Kerugian Negara karena hilangnya Barang Milik Negara adalah sebagai berikut:
 - a. Kendaraan bermotor ditetapkan berdasarkan harga dasar pengenaan pajak kendaraan bermotor yang berlaku pada Kantor Kepolisian/POLDA setempat, pada saat kejadian.
 - b. Perlengkapan/alat rumah tangga kantor/Barang Milik Negara lainnya, seperti notebook, komputer, proyektor dan lain-lain ditetapkan berdasarkan harga pasar barang menurut jenis spesifikasi yang sama, pada saat barang tersebut hilang dengan memperhitungkan penyusutan paling besar 10%/tahun atau dengan kondisi barang terendah paling ringan 20% dari harga taksiran.
 - c. Tanah, ditetapkan berdasarkan nilai jual tanah yang berpedoman pada Nilai Jual Obyek Pajak atau harga pasar yang berlaku pada saat Kerugian Negara terjadi (menggunakan nilai/harga yang lebih tinggi).
- 3) Dasar penentuan besaran nilai Kerugian Negara karena rusaknya Barang Milik Negara, adalah sebesar biaya perbaikan.
- 4) Apabila Barang Milik Negara yang rusak tidak dapat diperbaiki maka dasar penentuan besaran nilai Kerugian Negara mengacu pada dasar penentuan nilai kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Upaya penyelamatan keuangan negara secara konsisten terus bergulir dan dipahami membutuhkan adanya kerja penegakan pidana pemberantasan tindak pidana korupsi. Langkah pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah sampai saat ini masih terus bergulir, walaupun berbagai strategi telah dilakukan, tetapi perbuatan korupsi masih tetap saja merebak di berbagai sektor kehidupan. Pada tanggal 29 Maret 2012 dilakukan penandatanganan Kesepakatan Bersama antara Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Kepala Badan Reserse Kriminal Polri dan Sekretaris Jenderal Komisi Pemberantasan Korupsi

tentang Pemetaan 10 (sepuluh) Area Rawan Korupsi Tahun 2012, meliputi:¹¹⁹

- 1) Sektor Pengadaan Barang dan Jasa;
- 2) Sektor Keuangan dan Perbankan;
- 3) Sektor Perpajakan;
- 4) Sektor Minyak dan Gas;
- 5) Sektor BUMN/BUMD;
- 6) Sektor Kepabeanaan dan Cukai;
- 7) Sektor Penggunaan APBN/APBD dan APBN-P/APBD-P;
- 8) Sektor Aset Negara/Daerah;
- 9) Sektor Pertambangan;
- 10) Sektor Pelayanan Umum.

Memperhatikan pemetaan tersebut, ternyata sektor keuangan dan perbankan menduduki peringkat ke dua, hal ini dapat diartikan tingkat kerawanan terjadinyakorupsi pada sektorinidini nilai cukup tinggi, baik dari penilaian jumlah perkara maupun tingkat kerugian keuangan negara yang ditimbulkannya. Terbukti dengan kewenangan yang kuat seperti penyadapan, penyidikan tanpa harus menempuh prosedur perizinan, serta menggunakan teknik investigasi modern seperti *surveillance* dan *audit forensic*.¹²⁰

KPK perlahan mampu mengembalikan kepercayaan publik Kelahiran KPK nyata-nyata membawa angin segar bagi penegakan hukum di Indonesia. Hasilnya sudah mulai terlihat, IPK kita mulai perlahan meningkat. Kini Indonesia memiliki nilai tiga, meningkat satu basis poin selama beberapa tahun terakhir. Memang masih relative kecil, namun jika dilihat dari tren, kenaikan tersebut merupakan yang tertinggi se- ASEAN dalam kurun waktu yang sama. Menurut Transparency International salah satu faktor kenaikan IPK adalah karena sumbangsih KPK dan reformasi birokrasi di kementerian.¹²¹

Semenjak kelahiran komisi ini, penegakan hukum dalam hal penanganan kasus korupsi di Indonesia mulai menampakkan hasilnya.

Berbagai kasus yang pada awalnya dipandang tabu untuk disentuh oleh

¹¹⁹ Ulang Mangun Sosiawan, 2019, *Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 19, No. 4, Desember, hlm. 519.

¹²⁰ *Ibid*

¹²¹ *Ibid*

hukum, ternyata mulai dapat dibuka tabirnya. Sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberantas tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas mengkoordinasikan serta melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.¹²²

Penetapan kerugian keuangan Negara merupakan bentuk kewenangan KPK, dalam memberantas tindak pidana korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan kerugian keuangan negara, akan sangat mempengaruhi penjatuhan pidana yang akan dilakukan.

3. Aspek Yuridis Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara dan Perekonomian Negara pasca dikeluarkannya Putusan MK No.25/PUUXIV/2016

Dari penjelasan sebelumnya kata dapat dalam kalimat dapat merugikan keuangan Negara dan perekonomian Negara dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 merupakan delik formil yaitu walaupun perbuatan tidak dilakukan secara sepenuhnya tetapi melanggar norma-norma sosial dalam masyarakat akan dianggap delik ini telah selesai dan dapat dikatakan melakukan perbuatan melakukan korupsi berdasarkan penjelasan UU TIPIKOR. Dapat menjerat orang yang melakukan korupsi karena perbuatannya walaupun tidak dapat di buktikan dari audit atau pemeriksaan keuangan dengan kata lain masih berpotensi.

¹²² Moch. Abd. Wachid, 2015, *Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh KPK*, Maksigama Jurnal Hukum, Vol. 18, No. 1, November, hlm. 106.

Hal ini akan jauh dari asas pidana atau UUD 1945 tentang kepastian hukum karna berbicara tentang kerugian Negara haruslah dapat dibuktikan secara nyata dan tepat. Hal inilah yang membuat keluarnya putusan MK NO.25/PUU-XIV/2016 kata “dapat” dihapus di pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU Tipikor.

Makamah Konstitusi menafsir dan merubah delik formil diubah menjadi delik materill yaitu yang semula bersifat *potencial loss* atau masih berpotensi kemudian menjadi *actual loss* atau menjadi nyata artinya berbicara merugikan Negara atau perekonomian Negara haruslah bersifat nyata dan dapat dibuktikan dengan pemeriksaan keuangan oleh lembaga yang mempunyai tugas untuk memeriksa. Dipertegas juga oleh Mahkamah Agung (MA). Sebagai salah satu pemegang tampuk kekuasaan yudikatif tertinggi di Indonesia, MA mengeluarkan Surat Edaran MA No. 4 Tahun 2016 yaitu Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan badan atau lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Dan memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/ Inspektorat/ Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau

mendeklarasikan adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Berarti dalam setiap perkara korupsi haruslah ada pemeriksaan BPK yang diberikan tugas untuk membuktikan merugikan Negara sebagai bahan pembuktian yang jelas dan putusan MK No.25/PUU-XIV/2016 ini juga diikuti sesuai dengan putusan dalam kasus korupsi dengan nomor perkara 19/Pid.Sus-TPK/2017/PN Amb., yang di mana dalam tuntutan menuntut terdakwa melakukan tindak pidana Korupsi sebagaimana yang didakwakan dalam dakwaan alternatif kesatu subsidair Pasal 3 jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Putusan hakim memang mengabulkan dakwaan ini tapi terdakwa diputuskan bebas karena hakim berpendapat jaksa tidak dapat membuktikan secara nyata bahwa terdakwa melakukan perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan Negara melalui pembuktian berupa pemeriksaan atau audit dari BPK.

Tetapi ada juga putusan yang tidak memakai audit atau pemeriksaan keuangan oleh BPK seperti dalam putusan dengan nomor perkara 242/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Sby atas nama Dahlan Iskan Menyatakan Terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak

pidana "korupsi secara bersama-sama" sebagaimana dalam dakwaan subsidair dan Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa tersebut oleh karena itu dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun, serta denda sebesar Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan dan menetapkan masa penahanan yang telah dijalani dikurangkan dari pidana yang dijatuhkan. Dalam mengadili pembuktiannya didasarkan oleh pemeriksaan atau audit bukan dari BPK. Putusan ini berbanding terbalik dan dianggap menghiraukan putusan MK N0.25/PUU-XIV/2016 tersebut karena tidak memakai audit keuangan dari BPK sebagai bahan pembuktian dalam perkara ini.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengikat dan final ini hanya menjadi bahan pertimbangan bagi hakim dan hakim tidak sertamerta harus tunduk pada putusan ini, karena ada yang disebut dengan keyakinan hakim ialah harus mencari bukti yang benar agar dapat meyakinkan hakim. Apabila bukti-bukti formil sudah cukup membuktikan kebenaran suatu peristiwa, maka Hakim cukup mendasarkan putusan pada kebenaran formil tersebut. Tetapi apabila kedua belah pihak, mengajukan bukti-bukti formil yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sama-sama kuatnya, maka dalam hal ini hakim tidak saja mencari kebenaran formil, tetapi juga harus menemukan kebenaran materiilnya. Apabila ternyata dari hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa bukti tersebut dibuat tidak melalui prosedur yang benar, maka berarti bukti tersebut bukanlah alat bukti yang sah secara hukum,

oleh karenanya hakim akan menyatakan alat bukti tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mempunyai nilai pembuktian.

Peran aktif dari hakim dalam masalah ini sangat penting untuk menemukan kebenaran, tidak hanya sekedar menyeleksi bukti-bukti yang diajukan para pihak tanpa mempunyai inisiatif sedikitpun. Sebenarnya dalam pemeriksaan perkara pidana tidak ada garis batas yang tegas antara mencari kebenaran formil dan kebenaran materiil, yang penting bagi hakim dalam membuat suatu putusan harus dengan alasan dan pertimbangan yang cukup dengan didasarkan pada keterangan dan fakta-fakta yang lengkap di persidangan, sehingga putusan tersebut secara logika hukum dapat dibenarkan.

Dalam hal ini atau perkara korupsi, ada tidaknya pemeriksaan keuangan oleh BPK bukanlah menjadi sesuatu yang wajib dihadirkan oleh penuntut umum atau kejaksaan dalam pembuktian perkara korupsi tetapi asalkan penuntut atau kejaksaan dapat mencari bukti yang benar dan dikategorikan sebagai melakukan kerugian Negara dan perekonomian Negara dan bukti ini dapat meyakinkan hakim untuk memutuskan perkara korupsi.

4. Penerapan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

Unsur dapat merugikan keuangan Negara dan perekonomian Negara dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 merupakan delik formil artinya meskipun perbuatan tersebut tidak diatur

dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. kemudian keluarlah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan No. 25/PUU-XIV/2016 yang merubah delik formil ini menjadi delik materiil jadi untuk dapat dikatakan memenuhi unsur-unsur delik sudah harus ada akibat nyata dari perbuatan melawan hukum tersebut.

Pada prinsipnya, Pasal 2 ayat (1) dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 merupakan norma yang diambil dari ketentuan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b. bunyi Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b dapat dituliskan sebagai berikut:

- a. Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- b. Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Jika dilihat dari perumusannya, Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 merupakan delik yang diformulasikan sebagai delik materiil. Dengan demikian, unsur kerugian negara dan atau perekonomian negara dalam pasal tersebut harus nyata

(*actual loss*). Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b dimodifikasi dan dijadikan sebagai ketentuan norma dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Dengan demikian, apabila dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, delik memperkaya dan menguntungkan dirumuskan secara materiil, sebaiknya dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dirumuskan secara formil. Dalam perkembangannya, formulasi Pasal 2 ayat (1) dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 diubah menjadi delik formil oleh MK melalui Putusan No. 25/PUU-XIV/2016. Dapat dikatakan, kualifikasi deliknya kembali seperti Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yaitu delik materiil.

Diubahnya Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menjadi delik materiil, mengandung beberapa konsekuensi yuridis, yaitu:

- a. Unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara harus tampak/terwujud/nyata (*actual loss*).
- b. Untuk bisa dikatakan sebagai delik korupsi, maka harus ditentukan terlebih dulu adanya kerugian yang nyata.
- c. Untuk menentukan ada atau tidaknya unsur kerugian negara, harus melalui prosedur yang dilakukan instansi yang memiliki kewenangan untuk itu.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, terdapat beberapa lembaga/instansi/pihak yang sebenarnya diberikan kewenangan untuk menentukan jumlah kerugian keuangan negara. Penegasan atas hal ini paling tidak dapat kita baca dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor, yang pada pokoknya menyatakan bahwa kerugian keuangan negara yang nyata adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dengan demikian, undang-undang memberikan kewenangan bagi instansi/pihak lain untuk menyatakan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara. Dalam praktek penegakan hukum, lembaga yang digunakan untuk menentukan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara, khususnya dalam perkara korupsi adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pasca putusan MK, penentuan kerugian keuangan negara menjadi unsur mutlak yang harus dipenuhi, sehingga adanya kerugian keuangan negara harus dapat dinyatakan terlebih dahulu oleh instansi yang berwenang.

Secara singkat, kerugian negara dapat didefinisikan sebagai kekurangan atas keuangan negara. Dalam Penjelasan Umum UU Tipikor, diberikan definisi keuangan negara yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah.
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban 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.

Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Selain oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, definisi yuridis tentang keuangan negara juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasal 1 angka 7 UU BPK menyatakan bahwa 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. Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun

sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Terkait dengan definisi kerugian keuangan negara, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak memberikan definisi tentang merugikan keuangan negara. Namun demikian, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Pasal 1 butir 22) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 1 butir 15) memberikan definisi kerugian negara/daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dengan demikian, unsur-unsur kerugian negara dapat dituliskan sebagai berikut:

- a. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
- b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.

c. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Untuk menentukan adanya unsur kerugian keuangan negara, hanya bisa dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk menghitung kerugian negara. Dalam hal ini, lembaga yang memiliki kewenangan untuk menentukan ada tidaknya kerugian negara dilakukan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan ini merupakan kewenangan yang diberikan langsung oleh UUD 1945, Pasal 23E ayat (1) yang menyatakan, “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara, diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, yang menyatakan, “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”.

Ketentuan Pasal 10 UU BPK dipertegas oleh Mahkamah Agung (MA). Sebagai salah satu pemegang tampuk kekuasaan yudikatif tertinggi di Indonesia, MA mengeluarkan Surat Edaran MA No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, dalam rumusan

rapat pleno kamar Mahkamah Agung. Dalam salah satu rumusannya, Kamar Pidana MA menyatakan sebagai berikut : Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau *men-declare* adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Apabila dilihat dari rumusan Kamar Pidana MA, dengan kewenangan instansi lain dalam hal menyatakan ada tidaknya kerugian negara. Rumusan di atas menyatakan hanya BPK yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menyatakan adanya kerugian keuangan negara. Sedangkan instansi lain, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah dinyatakan tidak memiliki kewenangan untuk menyatakan adanya unsur kerugian keuangan negara.

Rumusan Kamar Pidana MA mengenai penentuan lembaga yang berwenang menyatakan kerugian keuangan negara berpotensi menghambat proses peradilan terhadap perkara korupsi. Pernyataan ini dilontarkan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW). BPK merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, sedangkan Badan Pengawas

Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Dilihat dari norma pembentuknya, tentu BPK merupakan lembaga yang secara ketatanegaraan lebih tinggi dari BPKP. Namun dalam prakteknya, penuntut umum sering menggunakan hasil penghitungan kerugian keuangan negara dari dua lembaga untuk membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi. Kedua lembaga dimaksud adalah BPK dan BPKP.

Pemohon yang membuat putusan ini keluar berpendapat bahwa dengan adanya kata “dapat” ini diduga dapat mengkriminalisasi terhadap aparatur sipil Negara karena unsur kerugian yang dimaksud masih bersifat *potencial loss* sehingga kemudian keluarlah putusan ini yang menafsir dan merubah delik formil diubah menjadi delik materill yaitu yang semula bersifat *potencial loss* atau masih berpotensi kemudian menjadi *actual loss* atau menjadi nyata artinya berbicara merugikan Negara atau perekonomian Negara haruslah bersifat nyata dan dapat dibuktikan oleh BPK.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dampak putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan konsep kerugian keuangan negara terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yaitu munculnya ketidakpastian hukum dalam tindak pidana korupsi dari delik formil menjadi delik materil. Hal ini menyebabkan kualifikasi yang mendasar yakni penegak hukum harus membuktikan kerugian keuangan negara secara nyata atau riil (*actual loss*). Implikasinya dalam hal ini dapat melahirkan ketidaksinkronan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, karena harus ada pembuktian kerugian keuangan negara secara nyata atau riil. Maka dengan adanya putusan MK yang menghapus kata dapat dalam pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU tipikor dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pembaharuan uu yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Suatu hukum termasuk di dalamnya undang-undang diciptakan untuk tiga macam tujuan yakni keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Asas legalitas menjadi hal yang penting sehingga suatu perbuatan tidak bisa dipidana tanpa ada peraturan terlebih dahulu yang Mengaturnya.
2. Penerapan perhitungan kerugian keuangan negara setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 berfokus pada pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran publik. Putusan ini menegaskan bahwa penghitungan kerugian harus dilakukan secara

objektif dan berbasis data yang akurat, dengan melibatkan auditor independen. Selain itu, hasil perhitungan tersebut harus dilaporkan kepada publik agar dapat diakses dan diawasi. Hal ini bertujuan untuk mencegah praktik korupsi dan memastikan bahwa dana publik digunakan secara efektif, sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

B. Saran

1. Hendaknya Hakim dalam menjatuhkan putusan tidak serta merta berdasarkan undang-undang saja, hakim dapat menggali nilai-nilai yang ada didalam masyarakat, sehingga apabila dalam pembuktian unsur kerugian keuangan negara tindak pidana korupsi, mengenai unsur kerugian keuangan negara tidak terbukti secara nyata tetapi sudah cukup berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara maka Hakim dapat mempertimbangkan berdasarkan fakta-fakta yang dipersidangan sehingga tidak serta merta terdakwa bebas dari jeratan hukum apabila unsur lain telah terpenuhi dan terbukti.
2. Hendaknya di buat suatu aturan khusus yang mengatur mengenai sinkronisasi instansi atau lembaga yang berwenang menghitung dan *mendeclare* adanya kerugian keuangan negara tindak pidana korupsi. Setiap instansi atau lembaga seperti BPK maupun BPKP harus memiliki indikator atau batasan-batasan dalam kewenangannya menghitung kerugian keuangan negara. Sehingga dalam menjalankan kewenangannya tidak tumpang tindih (*overlapping*) antar sesama lembaga/instansi yang menghitung kerugian keuangan negara

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdoel Djamali, 2010, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Abdul Kadir, 2006, *Etika Profesi Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Adam Chazawi, 2011, *Pelajaran Hukum Bagian I*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Agus Santoso, 2014, *Hukum Moral dan Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Ahmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol.1 Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2013, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ketujuh, Jakarta : Rajawali Press.
- Andi Hamzah, 1984, *Korupsi Dalam Proyek Pembangunan*, Akademi Pressindo, Jakarta.
- , 2001, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Arifin P Soeria Atmadja, 2014, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, Mujahid Press, Bandung.
- E. Fernando, M. Manullang, *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, 2016.
- Eddy O.S. Hieriej, 2014, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Aneka Jaya Cipta, Yogyakarta.
- Emerson Yuntho, 2014, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta.
- Evi Hartanti, 2007, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2008, *Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Kedua, Sinar Harapan Offset, Jakarta.
- , 2012, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Febby Mutiara Nelson, 2020, *Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement dalam Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Indonesia Corruption Watch, 2014, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*.

- J.S Badudu dan Sutan Muhammad Zain, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Joko Subagyo, 2006, *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Joko Sumaryanto, 2020, *Ius Constituendum Pembalikan Beban Pembuktian dan Pengembalian Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakad Media Publishing, Surabaya.
- Juniver Girsang, 2012, *Abuse of Power (Penyalahgunaan Wewenang Aparat Penegak Hukum dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi)*, JG Publishing.
- Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Konstitusi RI dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor: 0147/KMA/SKB/IV/2009 dan Nomor:02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, 2009.
- Leden Marpaung, 2007, *Tindak Pidana Korupsi*, Djambatan, Jakarta.
- , 2008, *Asas, Teori, Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Lilik Mulyadi, 2007, *Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam system Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi*, Alumni, Bandung.
- Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan R.I. Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mary Parker Follet, 2005, *Manajemen*, Indeks, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung.
- Mochtar Lubis, *Etika Pegawai Negeri*, (Jakarta: Yayasan Obor, Jakarta, 1997), hlm. 47. Lihat juga Mansyur Semma, *Negara Dan Korupsi Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008).
- Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, PT.Raja Grafindo, Jakarta.
- Muhammad Djumhana, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung.

- Mulyadi, 2015, *Auditing. Edisi Kelima*, Salemba Empat, Jakarta.
- P.A.F, Lamintang, 2011, *Dasar Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- R. Wiyono, 2008, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua*. Sinar Grafika, Jakarta.
- R.Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- RE. Baringbing, 2001, *Catur Wangsa Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum*, Pusat Kajian Informasi, Jakarta.
- Romli Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Romli Atmasasmita. Reformasi Hukum, 2001, *Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafiko Persada, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2012, *Ilmu Hukum*, PT citra Adtya Bakti, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta.
- , 2012, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cetakan keempat belas, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2011, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 2012, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- Suhariyono AR, 2014, *Rancangan Undang-undang tentang Perampasan Aset Tindak Pidana*, Workshop Pemulihan Aset Tindak Pidana, Mahupiki, Jakarta.
- Suhendra, 2015, *Konsep Kerugian Negara*, PT Setera Press, Malang.
- Theodarus M Tuanakotta, 2009, *Menghitung Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta.
- , 2014, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta.

W Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta.

Zainal Abidin Farid dan Hamzah, Andi, 1983, *Bentuk-bentuk Khusus Perwujudan Delik*, Sumber Ilmu Jaya, Jakarta.

Zainal Abidin Farid, 2007. *Hukum Pidana 1*, Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 jo Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25-PUU/XIV/2016

Jurnal

Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Vol.1 Pemahaman Awal, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Andini Rahmayanti Pontoh, 2013, *Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN/BUMD*, Jurnal Lex Administratum, Vol. 1, No 1, Januari-Maret.

Artidjo Alkostar, 2008, *Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Varia Peradilan No. 275.

Azmi Fendri, 2011, *Perbaikan Sistem Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Edisi II, No. 1 Agustus .

Bambang Waluyo, 2014, *Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol. 1 No. 2, Desember.

Bambang Widjojanto, Negara Hukum, 2012, *Korupsi dan Hak Asasi Manusia: Suatu Kajian Awal 1*, Jurnal hukum Prioris, Vol. 3 No. 1.

- Barda Nawawi Arief dalam Nike Beauty Lavenia, *Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25-PUU/XIV/2016 Tentang Pergeseran Konsep Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2017.
- Basrief Arief, 2014, *Pemulihan Aset Hasil Kejahatan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Workshop Pemulihan Aset Tindak Pidana, Mahupiki, Jakarta, 28- 29 Agustus.
- Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, 2017, *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK*, Jurnal Integritas, Vol. 3, No. 2, Desember.
- Dey Ravena, 2010, *Wacana Konsep Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 23 No. 02 September.
- Elsa R.M. Toule, 2013, *Eksistensi Ancaman Pidana Mati Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 3 No. 3.
- Fatkurohman, 2017, *Pergeseran Delik Korupsi*, Jurnal Konstitusi Vol. 14. No 1. Maret.
- Hanafi Amrani dan Afan Beni Arseno, *Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi Melakukan Penuntutan Tindak Pidana Pencucian Uang: Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PU-XII/2014*, Laporan penelitian Kolaborasi.
- Inge Dwisvimiar, 2011, *Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Dinamika Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Vol 11 No 3.
- Kusnu Goesniadhie S, 2010, *Perspektif Moral Penegakan Hukum yang Baik*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol.17, No 2 April.
- Ladi Titorlianti Batubatra, 2016, *Peranan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Jurnal JOM Fakultas Hukum, Vol. 2 No. 3, Oktober.
- Laurensius Arliman S, *Makna Keuangan Negara dalam Pasal 23 E Undang-Undang Dasar 1945*, Lex Librum Jurnal Ilmu Hukum, Vol.6, No. 2, 2020.

- Mahdalena Deisi Rampengan, 2014, *Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Lex et Societatis, Vol. 2, No. 3, April.
- Moch. Abd. Wachid, 2015, *Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh KPK*, Maksigama Jurnal Hukum, Vol. 18, No. 1, November.
- Mursalin, 2013, *Peran Audit Forensik dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Media Wahana Ekonomika, Vol. 10, No.2, Juli.
- Muslin Abdurrahman, 2009, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, UMM Press, Malang.
- Nawang Xalma Kaldera, Muthi Aulia, Hani Adila Faza, 2020, *Peran BPK Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Pengelolaan Keuangan Negara*, Jurnal Fundamental Justice, Vol. 1, No. 2, September.
- Nurwahyu Safitri, Muh. Sabaruddin Sinapoy, Kamaruddin Jafar, 2019, *Penetapan Kerugian Keuangan Negara merupakan Kewenangan BPK atau BPKP*, Jurnal Haluoleo Legal Research, Vol. 1, No. 2, Agustus.
- RB Budi Prastowo, 2006, *Delik Formil/Materiil, Sifat Melawan Hukum Formil/Materiil dan Pertanggungjawaban Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Teori Hukum Pidana terhadap Putusan MK Perkara No. 003/PUU-IV/2006)*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 24 No. 3, Juli 2006.
- Ridwan, 2009, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Jure Humano, FH. Untirta, Vol.1 Nomor 1.
- Rinjani, 2022, *Peran Auditor Internal Dan Auditor Eksternal Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, E-Jurnal Akuntansi, Vol. 2, No. 2, Juni.
- Runi Yasir, Faisal A.Rani & Mohd. Din, 2019, *Kewenangan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Nomor: 16/PID.SUS-TPK /2015/PN.BNA dan Putusan Nomor: 23/PID.SUS/TPK/2017/PN.BNA)*, Syiah Kuala Law Journal, Vol. 3, No. 2 Agustus.
- Tim Penyusun, *Majalah Perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Selatan*, Vol. 29, Edisi 2018.
- Ulang Mangun Sosiawan, 2019, *Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 19, No. 4, Desember.

Lain-Lain

<http://www.pengertianahli.com/2013/08/pengertian-tindak-pidana-korupsi.html> (diakses tanggal 22 Juni 2024)

Ray Pratama Siadari, Kerugian Negara, <http://raypratama.blogspot.com/2012/02/kerugian-negara.html>, Di akses pada tanggal 6 Juni 2024.

