

**ANALISIS PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM  
PENEGAKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA**

**TESIS**



Oleh

Nama : Ronaldi, S.H.  
NPM : 19912034  
BKU : Hukum Pidana

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2023**



**ANALISIS PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM  
PENEGAKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA**

**OLEH**

**NAMA MHS : RONALDI, S.H.  
NO. POKOK MHS : 19912034  
BKU : HUKUM DAN SISTEM  
PERADILAN PIDANA**

**Telah  
diperiksa disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim  
Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran Tesis**

**Program Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing**



**Prof. Dr. Rusli Muhammad S.H., M.H.**

**Yogyakarta, 14 Agustus 2023**

**Mengetahui  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas  
Hukum Universitas Islam Indonesia**



**Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.**



**ANALISIS PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM  
PENEGAKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA**

**OLEH**

**NAMA MAHASISWA : RONALDI, S.H.  
NIM : 19912034  
BKU : HUKUM DAN SISTEM PERADILAN  
PIDANA**

**Telah diperiksa disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim  
Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran Tesis**

**Program Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing**

**Prof. Dr. Rusli Muhammad S.H., M.H.**

**Mengetahui**

**Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas  
Hukum Universitas Islam Indonesia**



**Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.**



**ANALISIS PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM  
PENEGAKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA**

**OLEH**

**NAMA MHS : RONALDI, S.H.  
NO. POKOK MHS : 19912034  
BKU : HUKUM DAN SISTEM  
PERADILAN PIDANA**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada .... 2023**

Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing I  
**Prof. Dr. Rusli Muhammad S.H., M.H.**

(.....)

Penguji  
**Dr. Mahrus Ali, S.H., M.H.**

Penguji  
**Hanafi Amrani, S.H., M.H., LL.M., Ph.D.**

(.....)

**Mengetahui**

**Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas  
Hukum Universitas Islam Indonesia**



**Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.**

## Surat Pernyataan

### Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

*Bismillahirrohmanirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ronaldi, S.H.

No. Mhs : 19912034

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**Analisis Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia** Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendaratan yang diselenggarakan oleh Magister Hukum Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaedah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat)
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan perkembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal inin di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: yogyakarta  
Pada tanggal: 29 Agustus 2023  
Yang memuat pernyataan

  
Ronaldi, S.H.

## MOTTO

*"Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu" (QS. An-Nisa 4:29).*

*"Diriwayatkan dari Abdullah Ibn Buraidah dari ayahnya dari Nabi SAW, beliau bersabda: barang siapa yang telah kami angkat sebagai pegawai dalam suatu jabatan, kemudian kami berikan gaji, maka sesuatu yang diterima diluar gaji itu adalah korupsi" (HR. Abu Daud).*

## **PERSEMBAHAN**

Karya ini ku haturkan kehadiran tuhan *illahi robbi* sebagai bentuk ibadah dan penghambaan yang maha kekal,

Karya ini kupersembahkan kepada ayahandaku tercinta Anwar Umar, Ibundaku tercinta Hj. Sumiati, kakakku Mazhar Amin S.H., M. H, dan Muhammad Isra S.H., M. H. sebagai ungkapan cinta atas semua perjuangan kalian,

Karya ini ku peruntukkan ke pangkuan Ibu Pertiwi,

Karya ini kuhadiahkan kepada almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia, segenap insan akademis dan pecinta ilmu.

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah Rabbil'alamiin. Segala puji dan syukur hanya untuk Allah SWT, penulis panjatkan atas semua anugerah kehidupan, lindungan dan bimbinganNya dalam mengajarkan persaksian bahwa seluruh potensi, daya dan kekuatan hanya bersumber dari Allah SWT semata. Alhamdulillah berkat izinNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **Analisis Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia**. Shalawat serta salam semoga selalu dilimpahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah memberikan keteladanan hidup bagi seluruh umat manusia. Sebagai manusia biasa, penulis tentu sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Namun demikian, dengan iringan doa dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi siapa saja yang membacanya. Penulis menyadari dalam penyusunan tesis ini tidak dapat dilepaskan dari kenyataan adanya ketergantungan bantuan dalam bentuk apa pun yang telah diterima dari berbagai pihak. Karenanya, pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswand, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
2. Ibu Drs. Prof. Dr. Sefriani, S.H., M. Hum., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia;
3. Prof. Dr. Rusli Muhammad S.H., M.H., selaku pembimbing, sosok bapak intelektual dan panutan saya, yang senantiasa dengan penuh kesabaran, ketelitian dan keterbukaan dalam mengarahkan penyusun demi terselesaikannya tesis ini. Tak ada kata yang dapat mewakili kesungguhan hati selain ucapan terimakasih yang teramat dalam;
4. Orang tua tercinta, Ibunda Hj. Sumiati, ayahandaku tercinta Anwar Umar karena merekalah saya sampai pada tahap ini, sosok dua manusia luar biasa yang mendorong saya untuk tetap menyelesaikan study di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Adik junior yang dijogja Muhammad Ahmad, Muhammad Adi dan kakakku Mazhar Amin , yang selalu setiap saat menanyakan kabar study, hingga hal tersebut semacam menjadi alarm bagi saya untuk tidak bermalas-malasan;
6. Para teman-temanku Haris, Ibnu, Isra, sosok teman yang hadir sebagai penyemangat dan selalu mendorong;
7. Angkatan 43 Program Magister Hukum dan para pegawai administrasi kampus/bagian penyedia makanan terimakasih telah diberi hari-hari yang berkesan dan lebih baik ketika masa perkuliahan.



Yogyakarta, 14 Agustus 2023

Penulis

**Ronaldi, S.H.**

### **ABSTRAK**

Penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia, memiliki problematika dalam hal kurangnya kompetensi di Badan Pemeriksa Keuangan dan terjadinya tumpang tindih hasil penghitungan kerugian keuangan negara. Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis penyelesaian persoalan Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah jenis penelitian hukum non-doktrinal atau sosiologis-empiris. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penentuan kerugian keuangan negara, agar tidak terjadi kontradiktif pendapat diantara masing-masing lembaga dalam penentuan kerugian keuangan negara. Dapat dilakukan kolaborasi antara BPK, BPKP dan KPK. Yakni perkara dugaan tindak pidana korupsi pada awal saat ditangani terlebih dahulu harus memperoleh hasil audit BPK sebagai bukti permulaan awal, dalam hal patut diduga telah terjadi tindak pidana korupsi. Kemudian untuk di Pengadilan maka KPK dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dengan bebas apakah akan mensandarkan pada audit BPK ataukah secara mandiri.

*Kata Kunci: Penetapan, Kerugian Keuangan, Korupsi.*

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK.....</b>	<b>10</b>
<b>BAB I.....</b>	<b>13</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah .....</b>	<b>13</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>16</b>
<b>C. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>17</b>
<b>D. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>17</b>
<b>E. Orisinalitas Studi .....</b>	<b>18</b>
<b>F. Definisi Operasional.....</b>	<b>21</b>
1. <b>Keuangan Negara .....</b>	<b>21</b>
2. <b>Tindak Pidana Korupsi .....</b>	<b>23</b>
<b>G. Landasan Teori.....</b>	<b>24</b>
1. <b>Konsep Penegakan hukum .....</b>	<b>24</b>
2. <b>Teori Sistem Hukum .....</b>	<b>26</b>
3. <b>Teori Hukum Progresif.....</b>	<b>28</b>
<b>H. Metode Penelitian.....</b>	<b>29</b>
1. <b>Jenis Penelitian .....</b>	<b>29</b>
2. <b>Pendekatan.....</b>	<b>30</b>
3. <b>Obyek Penelitian .....</b>	<b>30</b>
4. <b>Batasan Kajian .....</b>	<b>30</b>
5. <b>Sumber Data .....</b>	<b>31</b>
<b>I. Sistematika Penulisan.....</b>	<b>32</b>
<b>BAB II .....</b>	<b>34</b>
<b>PENEGAKAN HUKUM, TINDAK PIDANA KORUPSI DAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA .....</b>	<b>34</b>
<b>A. Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi .....</b>	<b>34</b>
<b>B. Subyek Hukum Tindak Pidana Korupsi .....</b>	<b>41</b>
<b>C. Keuangan Negara dan Kerugian Keuangan Negara.....</b>	<b>48</b>
<b>BAB III.....</b>	<b>52</b>
<b>PERBEDAAN PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM     PENEGAKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA.....</b>	<b>52</b>
<b>A. Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi     di Indonesia.....</b>	<b>52</b>
<b>B. Penyelesaian persoalan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan     Tindak Pidana Korupsi .....</b>	<b>80</b>

<b>BAB IV</b> .....	91
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	93

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tindak pidana korupsi di Indonesia hingga saat ini masih tergolong sangat tinggi, tindak pidana korupsi bahkan semakin marak, mulai dari pusat sampai daerah. Hal ini membawa dampak buruk terhadap perekonomian nasional. Orang-orang yang menduduki jabatan strategis pada lembaga-lembaga negara/ pemerintahan, sudah terbiasa melakukan tindak pidana korupsi walaupun dalam skala kecil. Saat ini skala korupsi jauh lebih luas, lebih sistematis, dan lebih canggih. Praktik korupsi yang meningkat telah menjadi masalah serius bagi upaya penegakan hukum di Indonesia.<sup>1</sup>

Berbicara mengenai tindak pidana korupsi, seakan tidak pernah selesai. Sebabnya keadaan demikian terjadi, akibat negara dirugikan secara finansial<sup>2</sup> akibat adanya korupsi yang terjadi. Penegak hukum secara pasti dituntut untuk fokus, terhadap pengembalian keuangan negara, sebab hal ini berkaitan dengan pengembalian keuangan yang merugikan negara. Termasuk dalam hal ini dalam melakukan kalkulasi kerugian keuangan negara.

Terkait dengan lembaga yang bertanggungjawab dalam penentuan kerugian negara dalam dugaan tindak pidana korupsi tidak diatur tegas. Maka dalam praktik dilapangan tidak ada kepastian dalam menerapkan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Mengingat masing-masing instansi yang melakukan penghitungan atas kerugian negara memiliki metode yang berbeda pula sehingga pada akhirnya laporan yang diberikan juga berbeda, tidak adanya kepastian terkait dengan kompetensi

---

<sup>1</sup> Santoso, M. A., "Dampak penjatuhan pidana korupsi bagi pegawai Negeri yang sedang menjalankan tugas Administrasi Negara". *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 7, No. 2, 2011, hlm. 31.

<sup>2</sup> Unsur terpenting dalam tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 & 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi, adalah adanya kerugian keuangan negara.

lembaga yang melakukan perhitungan atas kerugian negara sangat mempengaruhi kinerja lembaga penegak hukum dalam menangani dugaan tindak pidana korupsi.<sup>3</sup>

Persoalan tidak adanya kepastian lembaga yang bertanggungjawab dalam penentuan kerugian negara, tidak menutup kemungkinan akan sangat mempengaruhi penegakan tindak pidana korupsi. Sebab dari kerugian Negara maka hakim nantinya akan melakukan penentuan hukum, perihal sanksi pidana penjara yang akan dijatuhkan. Hal ini menandakan bahwa terkait lembaga yang bertanggungjawab menentukan kerugian keuangan negara sangatlah penting.

Secara umum dapatlah dipahami bahwa penentuan kerugian keuangan negara, terpisah dalam fakta yuridisnya. Lembaga tersebut terdiri dari: *Pertama*, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). *Kedua*, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). *Ketiga*, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan *keempat*, Kejaksaan Republik Indonesia.

BPK untuk menghitung dan menetapkan Kerugian Keuangan Negara diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU BPK. Sementara Pasal kewenangan BPKP untuk diatur dalam Pasal 3 huruf Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan KPK, Kejaksaan, BPK dan BPKP.<sup>4</sup> Pihak yang Berwenang Menilai Kerugian Negara dalam Kasus Korupsi adalah BPK dan BPKP.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Bayu Ferdian, Mohd. Din & M. Gaussyah, "Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 2, No. 3, Desember 2018, hlm. 322.

<sup>4</sup>Irawan, M. D. A. & Siti Khodijah, "Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindakan Pidana Korupsi", *Rechsudent Journal*, Vol. 2, No. 3, 2021, hlm. 99.

<sup>5</sup>Satoto, S., & Fitria, F., "Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Melakukan Audit Investigasi Guna Menentukan Kerugian Keuangan Negara", *Jurnal Wajah Hukum*, Vol. 6, No. 1, hlm. 174.

Soepardi menyebutkan bahwa besaran kerugian digunakan untuk menentukan jumlah uang pengganti, tuntutan hukum, dan bahan penuntutan.<sup>6</sup> Artinya menelusuri dan memahami tentang kerugian keuangan negara, menjadi hal yang penting karena menyangkut hukum pidana yang akan diperoleh oleh terdakwa tindak pidana korupsi.

Penanganan tindak pidana korupsi di pengadilan menjadi permasalahan dalam menentukan kerugian keuangan negara. Permasalahan terjadi pada penghitungan antar ahli ataupun berbagai instansi yang berwenang. Perbedaan penghitungan kerugian keuangan negara sering terjadi dalam berbagai kasus yang terjadi di pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Seperti halnya di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), perbedaan penghitungan kerugian keuangan sering terjadi pada beberapa kasus yang ditangani di Pengadilan Tipikor Yogyakarta. Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 2013-2014 mencatat bahwa Pengadilan Tipikor Yogyakarta memproses tiga kasus korupsi yang mengalami perbedaan dalam penentuan besaran kerugian keuangan negara. Perbedaan terjadi berdasarkan penghitungan yang dilakukan oleh beberapa instansi yang diminta secara khusus oleh Jaksa penuntut umum untuk melakukan penghitungan.<sup>7</sup>

Pada tahun 2013, berdasarkan putusan No.30/Pid.Sus/2013/P.Tpkor.Yk, kasus korupsi Biaya Operasional Kendaraan (BOK) Bus Trans Jogja oleh PT. Jogja Tugu Trans menyebabkan kerugian keuangan negara. Menurut penghitungan ahli yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan DIY belum ditemukan indikasi kerugian keuangan negara pada kasus tersebut. BPK memberikan hasil penghitungan yang berbeda, berdasarkan laporannya No.07A/LHP/XVIII.YOG/06/2013 dalam putusan

---

<sup>6</sup> Soepardi, E. M. 2009. Memahami Kerugian Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi, *Makalah*, Disampaikan dalam Ceramah Ilmiah pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor.

<sup>7</sup> Masdar Ryketeng, "Faktor-Faktor Penyebab Perbedaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Of Management*, Vol. 3, No. 1, Juni 2020, hlm. 63.

No.30/Pid.Sus/2013/P.Tpkor.Yk dijelaskan bahwa terdapat kerugian negara sebesar Rp413.437.743,00.<sup>8</sup>

Pada kasus dugaan tindak pidana korupsi pembangunan Rumah Sakit Sumber Waras. yakni tepatnya di tahun 2016, BPK menyatakan bahwa dalam pembangunan rumah sakit sumber waras terdapat kerugian keuangan negara. tetapi KPK justru menetapkan bahwa tidak ada kerugian keuangan negara dalam pembangunan Rumah Sakit Sumber Waras.<sup>9</sup>

Penulis melakukan analisa bahwa terlihat jelas, dalam penentuan kerugian keuangan Negara, masih mencampur adukan antara lembaga yang sifatnya administrasi dan pidana. Perlu dilakukan kajian secara sistematis dan komperhensif, apakah *criminal justice system* memberikan jalan bagi lembaga diluar penegak hukum pidana untuk melakukan penetapan kerugian keuangan negara. Dimana hal tersebut merupakan kewenangan penegak hukum, oleh karena secara doktrin hal tersebut masuk dalam *condition sine quanon* (sebab dan akibat).

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis tertarik mengangkat judul penelitian tesis tentang: **“Analisis Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa terjadi perbedaan penghitungan kerugian keuangan negara antara lembaga-lembaga yang diberikan kewenangan untuk menetapkan kerugian keuangan negara dalam pemberantasan korupsi di Indonesia?
2. Bagaimanakah penyelesaian persoalan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi?

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/a/dua-aturan-ini-membuat-kpk-bingung-usut-kasus-sumber-waras-lt57611d15ab421/>, diakses 29 Juli 2023.



### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan melakukan analisis terhadap perbedaan penghitungan kerugian keuangan negara antara lembaga-lembaga yang diberikan kewenangan dalam penetapan kerugian keuangan negara dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.
2. Untuk melakukan penemuan terhadap penyelesaian persoalan penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang Penulis kelompokkan menjadi dua yaitu:

1. Secara teoritis
  - a. Sebagai usaha pengembangan ilmu hukum pidana khususnya yang berhubungan dengan kerugian keuangan negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.
  - b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.
2. Secara praktis
  - a. Bagi masyarakat, sebagai salah bahan untuk mengetahui guna menganalisis dalam membentuk opini publik, tentang analisis penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.
  - b. Sebagai masukan agar dapat menjadi pertimbangan dalam merancang gagasan penyelesaian persoalan penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi.

## E. Orisinalitas Studi

Tema penelitian sebagaimana rumusan masalah yang peneliti uraikan sebelumnya, sepanjang hasil tinjauan dan pengamatan peneliti belum pernah diteliti secara khusus dan mendalam oleh para akademisi hukum dalam bentuk tesis, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari pengulangan (duplikasi) kajian dengan sebuah tema dengan fokus yang sama.<sup>10</sup>

Prinsip untuk menjaga integritas penelitian dilakukan oleh peneliti berangkat dari hakikat penelitian yang disampaikan oleh Artidjo Alkostar, bahwa pada hakikatnya tujuan penelitian hukum adalah untuk beramal ilmiah dan menemukan kebenaran hakiki, kebenaran yang *haq*. Penelitian hukum merupakan upaya ilmiah untuk menemukan cahaya ilmu yang memberi pencerahan kepada akal dan hati peneliti, masyarakat dan kemanusiaan. Penelitian hukum merupakan bagian dari amalan mencari ilmu untuk meningkatkan ketaqwaan kepada Allah Yang Maha Benar.<sup>11</sup> Dalam penelitian ini Penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu, untuk melihat kemiripan dan perbedaan penelitian.

Kajian-kajian yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu yang berkaitan dengan penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia secara garis besar menyentuh beberapa aspek sebagai berikut:

1. Peran Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menetapkan kerugian keuangan negara;

---

<sup>10</sup> Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Islam, 2018), hlm. 12-13.

<sup>11</sup> Artidjo Alkostar, *Metode Penelitian Hukum Profetik*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 1.

2. Peran Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menetapkan kerugian keuangan negara;
3. Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam menetapkan kerugian keuangan negara.

Penelitian yang secara khusus analisis penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia, penelusuran Penulis terhadap riset terdahulu belum ada yang melakukan penelitian seperti yang akan diriset oleh Penulis dalam tesis ini

Peneliti juga telah melakukan penelusuran di literatur perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mengetahui apakah pokok masalah yang dikaji pernah diteliti oleh peneliti lain atau belum. Selain itu peneliti telah mengumpulkan, menelaah pelbagai data melalui media internet yang pada akhirnya memperoleh kesimpulan bahwa pokok masalah yang dikaji dalam proposal tesis ini belum diteliti secara khusus dan detail. Namun, ditemukan beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian ini sebagai berikut:

#### **Perbandingan Terhadap Penelitian Lain yang Terkait**

<b>No.</b>	<b>Nama</b>	<b>Perbandingan Pokok Bahasan</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1.	Enoki Ramon, Analisis Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia, <i>Tesis</i> , Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Islam Indonesia Riau Pekanbaru.	Masalah pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana penerapan penghitungan kerugian keuangan negara sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 dan penerapan penghitungan kerugian keuangan negara sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan konsepsi penerapan hukum tindak pidana korupsi. Seiring Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, penerapan penghitungan kerugian negara yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Korupsi mengalami pergeseran dalam penerapannya yang semula dari tindak pidana formil (delik formil) berubah menjadi tindak

			pidana kerugian secara materiil (delik materiil).
2.	Slamet Pujiono, Pengembalian Kerugian Negara Dan Implikasinya Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi (Study Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016), <i>Tesis</i> , Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang, 2021.	Masalah pokok dalam penelitian ini adalah relevansi pengembalian kerugian negara, dikaitkan dengan implikasi daripada yang ditimbulkan pengembalian negara terhadap proses penegakan hukum tindak pidana korupsi.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, pengembalian kerugian negara dilakukan dengan penuh kecermatan, oleh karena akan berdampak terhadap proses penegakan hukum atas perbuatan tindak pidana korupsi.
3.	Yudhi Satria Pulo, Tinjauan Yuridis Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, <i>Tesis</i> , Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2011.	Masalah pokok dalam penelitian ini adalah menganalisis penegakan hukum dalam menanggulangi kerugian keuangan negara, yang dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri Maros, Polres Maros dan BPKP perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa BPKP sebagai lembaga yang berwenang bukan merupakan penyidik yang memiliki daya paksa untuk mengumpulkan barang bukti sehingga membutuhkan bantuan penyidik untuk melengkapi dokumen dan keterangan yang dibutuhkan.
4.	Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK, <i>Jurnal Integritas</i> , Volume 3 Nomor 2, 2017.	Masalah pokok dalam penelitian ini adalah kerja sama yang efektif dan profesional harus dilakukan oleh BPK dengan melibatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK-RI) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan. Pertanyaan yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana formulasi kerja sama yang perlu diciptakan oleh BPK bersama KPK dan PPATK dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang baik.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa BPK bersama KPK dan PPATK perlu menyusun kembali <i>Memorandum of Understanding</i> (MoU) perihal pemberantasan korupsi. Terakhir, independensi BPK secara organisasi, personal dan finansial perlu diperkuat untuk menunjang performa BPK dalam upaya penyelamatan keuangan negara.

Sumber: Berbagai literatur, diolah oleh Penulis, 2023.

## F. Definisi Operasional

### 1. Keuangan Negara

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, keuangan negara didefinisikan sebagai; semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 butir 1). Pengertian tersebut secara historis konseptual sebenarnya mengikuti rumusan pengertian keuangan negara yang pernah dihasilkan dalam seminar Indonesische Comptabiliteit Wet (ICW) tanggal 30 Agustus – 5 September 1970 di Jakarta yang sebelumnya dalam teori hukum keuangan negara pernah pula dikemukakan oleh van der Kemp.<sup>12</sup>

Lingkup keuangan negara seperti yang tercantum dalam pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara meliputi: *Pertama*, Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman. *Kedua*, Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga. *Ketiga*, Penerimaan dan pengeluaran negara. *Keempat*, Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah. *Kelima*, Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah. *Keenam*, Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum. *Ketujuh*, Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Paulina Y. Amtiran dan Aldarine Molidya, “Pengelolaan Keuangan Negara”, *Journal Of Management*, Vol. 12, No. 2, 2020, hlm. 206-207.

<sup>13</sup> Akhmad Priharjanto & Yuniarto Hadiwibowo, “Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara Dan Peran PKN STAN”, *Jurnal Info Artha*, Vol.5, No. 2, 2021, hlm. 108-109.

Keuangan Negara menjadi uraian terpenting dalam pemberantasan korupsi, oleh karena kaitannya dengan tujuan penegakan hukum pidana korupsi. Beberapa pengertian hukum keuangan Negara dari ahli hukum dan Undang-undang sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a) Menurut Geodhart keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodic yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.
- b) Menurut Van der kemp keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Pembangunan di daerah dapat dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembiayaan melalui APBN secara langsung dikelola oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan. Pengelolaan keuangan negara di daerah dilaksanakan oleh instansi vertikalnya yaitu melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara yang tersebar di 181 lokasi di seluruh wilayah Indonesia dengan asas dekonsentrasi.<sup>15</sup>

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang selanjutnya diserahkan kepada Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola

---

<sup>14</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Grasindo, 2006). dikutip dari Suhartini Suhartini, "Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara", *Jurnal De Jure*, Vol. 11, No. 2, 2019, hlm. 5.

<sup>15</sup> Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah", *Jurnal Diction*, Vol. 3, No. 2, 2020, hlm. 743.

keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>16</sup>

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Untuk itulah Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan daerah yang dilimpahkan sebagian atau seluruhnya kepada pejabat Perangkat Daerah. Adapun kekuasaan yang dilimpahkan seluruhnya ataupun sebagian adalah berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah.<sup>17</sup>

## 2. Tindak Pidana Korupsi

Menguraikan tindak pidana korupsi, dimaksudkan untuk mendudukan apa saja yang masuk dalam ranah korupsi itu sendiri. Tetapi sebelum menguraikan definisi tindak pidana korupsi penulis akan menguraikan terlebih dahulu, definisi korupsi sebagai asal kata yang melekat nama tindak pidana korupsi itu sendiri. beberapa pengertian lain, di sebutkan bahwa:<sup>18</sup>

- a) Korup artinya busuk, suka menerima uang suap/sogok, memakai kekuasaan untuk kepentingan sendiri dan sebagainya;
- b) Korupsi artinya perbuatan busuk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya, dan
- c) Koruptor artinya orang yang melakukan korupsi.

Istilah korupsi berasal dari bahasa latin yakni *corruptio*. Dalam bahasa Inggris adalah *corruption* atau *corrupt*, dalam bahasa Perancis disebut *corruption* dan dalam

---

<sup>16</sup> Suhartini Suhartini, Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara.....*Op.Cit.*

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Mudemar A. Rasyidi, "Korupsi Adalah Suatu Perbuatan Tindak Pidana Yang Merugikan Negara Dan Rakyat Serta Melanggar Ajaran Agama", *Jurnal Mitra Manajemen*, Vol. 6, No. 2, 2014, hlm. 38.

bahasa Belanda disebut dengan *coruptie*. Agaknya dari bahasa Belanda itulah lahir kata korupsi dalam bahasa Indonesia.<sup>19</sup>

Secara normatif perlu melihat terminology tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang. Rumusan pengertian korupsi menurut peraturan perundang-undangan yang terdapat pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut:

a) Pasal 2 ayat (1) UUPTPK No. 31 Tahun 1999:

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.

b) Pasal 3 UUPTPK No. 31 Tahun 1999:

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.

## **G. Landasan Teori**

### **1. Konsep Penegakan hukum**

Konsep penegakan hukum diuraikan penulis untuk dijadikan landasan konseptual, terkait penentuan kerugian keuangan Negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini menjadi penting untuk mendudukan status BPK dan BPKP dalam *criminal justice system*, penegakan tindak pidana korupsi.

Penegakan hukum diartikan sebagai penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Penegakan hukum pidana merupakan satu kesatuan proses diawali dengan penyidikan,

---

<sup>19</sup> Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia dan Pemecahannya*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 1991), hlm. 7.



penangkapan, penahanan, peradilan terdakwa dan diakhiri dengan pemasyarakatan terpidana.<sup>20</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum menjadi kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>21</sup>

Penegakan hukum menjadi begitu efektif apabila didukung oleh masyarakat itu sendiri. Peran dari masyarakat juga penting dalam rangka penegakan hukum yang diwujudkan dalam bentuk ketaatan. Faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dan penegak hukum dalam proses penegakan hukum adalah:<sup>22</sup>

- a) Faktor Undang-Undang dalam arti materil berarti peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun daerah yang sah. Hukum yang akan memberikan pengaruh positif pada masyarakat harus memenuhi beberapa asas peraturan perundang-undangan, antara lain tidak berlaku surut, undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula, undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu. Pengabaian terhadap asas-asas ini dapat menimbulkan gangguan pada penegakan hukum. Selain itu belum adanya peraturan pelaksana dan ketidakjelasan arti kata-kata dalam Undang-Undang juga dapat mengganggu penegakan hukum. Ketidakjelasan kata dalam peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas.
- b) Faktor penegak hukum, yakni mencakup pihak-pihak yang secara langsung maupun tidak langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum. Ada beberapa halangan yang biasanya dijumpai oleh penegak hukum dalam rangka menegakkan hukum yaitu kurangnya kemampuan adaptasi, kurang aspiratif, kurang berfikir futuristik, materialistis, kurang inovatif. Halangan-halangan tersebut dapat diatasi dengan membiasakan diri bersikap terbuka, fleksibel, peka, berilmu, sistematis, percaya diri, optimis, penuh perhitungan, tidak gagap teknologi, menghormati diri sendiri dan orang lain.

---

<sup>20</sup> Harun M.Husen, *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), hlm 58.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: UI Pres, 1983), hlm. 35.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2004), hlm. 11-67.

- c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum seperti sumber daya manusia yang berkualitas dan terampil, peralatan yang memadai dan keuangan yang cukup.
- d) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penerimaan masyarakat terhadap hukum diyakini sebagai kunci dari kedamaian. Biasanya masyarakat Indonesia mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan penegak hukum.
- e) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

## 2. Teori Sistem Hukum

Teori sistem hukum digunakan penulis untuk melakukan analisa terhadap Undang-Undang, penegakan hukum dan budaya masyarakat terkait pemberantasan korupsi, Agar pemberantasan korupsi dapat dilihat tidak saja dalam rangka menegakan hukum positif, tetapi juga menegakan moral hukum.

Paisol Burlian dalam bukunya *Sistem Hukum di Indonesia* menyatakan bahwa sistem hukum ialah suatu kesatuan dari berbagai komponen-komponen hukum yang saling berkaitan dan bekerja sama untuk mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, ketertiban, dan kemanfaatan bagi pergaulan hidup masyarakat.<sup>23</sup>

Sistem hukum memiliki komponen secara konseptual, yaitu komponen sistem hukum sesuai Teori *legal system* Lawrence M.Friedman sebagai berikut:<sup>24</sup>

### a) Struktur Hukum (*legal structure*)

Struktur hukum yaitu pranata hukum yang menopang tegaknya sistem hukum. Bagian ini berkaitan dengan tatanan hukum, lembaga-lembaga hukum, aparat penegak hukum dan wewenangnya, perangkat hukum, dan proses serta kinerja mereka dalam melaksanakan dan menegakkan hukum. Lutfil Ansori menyebutkan struktur hukum yang tidak dapat menggerakkan sistem

<sup>23</sup> Paisol Burlian, *Sistem Hukum di Indonesia*, (Palembang: NoerFikri Offsert, 2015), hlm. 68-69.

<sup>24</sup> Lutfil Ansori, "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4, No. 2, 2017, hlm. 148-163.

hukum akan menimbulkan ketidakpatuhan terhadap hukum. Hal ini memberi pengaruh pada budaya hukum masyarakat.

b) Substansi hukum (*legal substance*)

Substansi hukum yaitu keseluruhan aturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, termasuk asas dan norma hukum serta putusan pengadilan yang dijadikan pegangan oleh masyarakat dan pemerintah yang dihasilkan dari sistem hukum. Substansi dan struktur hukum merupakan komponen riil sistem hukum, tetapi dua hal ini hanya berperan sebagai cetak biru atau desain, bukan sebagai alat kerja.

c) Budaya hukum (*legal culture*)

Budaya hukum yaitu ide, nilai-nilai, pemikiran, pendapat, dan perilaku anggota masyarakat dalam penerapan hukum. Hal ini terkait dengan kesadaran, pemahaman, dan penerimaan masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan pada mereka. Budaya hukum sebagai bagian dari sistem hukum menghendaki hukum tidak hanya dipandang sebagai rumusan aturan di atas kertas, tetapi juga dipahami sebagai realitas sosial yang terjadi di masyarakat. Hal ini berarti, hukum sangat dipengaruhi faktor-faktor non-hukum seperti nilai, sikap, dan pandangan masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan.

Menurut Achmad Ali sebagaimana mengutip pendapat Friedmann, mengatakan bahwa sulit untuk tidak mengaitkan pendapat friedman dengan pembangunan hukum nasional. Yakni penegakan hukum merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri atas struktur hukum (*legal structure*), substansi/materi hukum

(*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Oleh karena hal tersebut merupakan satu kesatuan sistem, yang saling memiliki keterkaitan.<sup>25</sup>

### 3. Teori Hukum Progresif

Teori hukum progresif penulis gunakan untuk melakukan analisa, terhadap lembaga yang menetapkan kerugian keuangan Negara, apakah sudah sesuai mengikuti kehendak nurani publik ataukah hanya sekedar menegakan prosedural belaka. Sebab hukum progresif menentang hukum positif yang lahir, hanya karena mengakomodir syahwat kekuasaan (pembentuk Undang-Undang).

Berdasarkan pandangan dari Satjipto Rahardjo, hendaknya hukum yang diselenggarakan oleh negara, seharusnya dapat memberikan kebahagiaan bagi rakyatnya. Inilah yang kemudian disebut sebagai penyelenggaraan hukum yang progresif.<sup>26</sup> Artinya diperlukan akomodasi pertimbangan rakyat dalam pembentukan hukum.

Hukum Progresif memecahkan kebuntuan itu. Hukum Progresif menuntut keberanian aparat hukum menafsirkan pasal untuk memperadabkan bangsa. Apabila proses tersebut benar, idealitas yang dibangun dalam penegakan hukum di Indonesia sejajar dengan upaya bangsa mencapai tujuan Nasional. Idealitas itu akan menjauhkan dari praktek ketimpangan hukum yang tak terkendali seperti sekarang ini. Sehingga Indonesia di masa depan tidak ada lagi diskriminasi hukum, karena hukum tak hanya melayani kaum kaya. Apabila kesetaraan di depan hukum tak bisa diwujudkan, keberpihakan itu mutlak. Manusia menciptakan hukum bukan hanya untuk kepastian, tetapi juga untuk kebahagiaan.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 1.

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm 39. dikutip dari Made Oka Cahyadi Wiguna, "Pemikiran Hukum Progresif untuk Perlindungan Hukum dan Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat", *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, 2021 hlm. 124.

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 36.

Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan seluruhnya untuk manusia dan masyarakat yaitu untuk penyejahteraan dan pembahagian umat manusia. Dalam hukum progresif pemikiran hukum yang benar adalah yang bertolak dari paradigma “hukum untuk manusia”. Ujian terhadap keberhasilan suatu produk hukum adalah kemampuan membuktikan bahwa produk itu berorientasi kepada mereka, dengan cara melayani, menyejahterakan dan membahagiakan manusia. Dengan perkataan lain hukum progresif lebih berorientasi kepada substansi daripada bentuk.<sup>28</sup>

Teori hukum responsif yang menjadi pijakan hukum progresif dilihat dari pandangan Nonet & Selznick meghendaki agar hukum senantiasa diposisikan sebagai fasilitator yang merespon kebutuhan dan aspirasi warga masyarakat, dengan karakternya yang menonjol yaitu menawarkan lebih dari sekedar *prosedural justice*, berorientasi pada keadilan, memperhatikan kepentingan publik dan lebih dari pada itu mengedepankan pada *subtancial justice*.<sup>29</sup>

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan penelitian hukum non-doktrinal atau sosiologis-empiris. Penelitian hukum empiris merupakan salah satu jenis penelitian yang mengkaji dan menganalisis bekerjanya hukum dimasyarakat.<sup>30</sup> Penelitian hukum empiris juga merupakan suatu model pendekatan lain dalam meneliti hukum sebagai objek penelitiannya, dalam hal ini hukum tidak hanya dipandang sebagai disiplin yang perspektif dan terapan belaka, melainkan juga

---

<sup>28</sup> Max Boli Sabon, “Teori Hukum Progresif: Pengendali Dunia Yang Lepas Kendali”, *Jurnal MMH*, Vol. 42, No. 4, 2013, hlm. 584.

<sup>29</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 129.

<sup>30</sup> Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 70

empirical atau dalam kenyataan hukumnya.<sup>31</sup> Kajian tersebut nantinya akan menjadi bahan untuk menganalisis penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.

## **2. Pendekatan**

Dalam kajian karya ilmiah ini menggunakan dua pendekatan penelitian, yakni Pendekatan kasus (*Case Approach*), dalam hal ini kasus-kasus yang berkaitan dengan penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), dalam hal ini konsep penyelesaian persoalan penerapan penghitungan kerugian keuangan negara dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

## **3. Obyek Penelitian**

Analisis penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.

## **4. Batasan Kajian**

Dinamika tindak pidana yang terjadi pada penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia, memiliki kompleksitas yang beragam. Oleh sebab itu, maka perlu adanya batasan kajian dalam tesis ini yang berkaitan dengan penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia, agar pembahasan dan analisis dapat teruraikan secara konstruktif dan terarah. Dalam tesis ini yang akan dianalisis adalah berkaitan dengan penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.

---

<sup>31</sup> Depri Liber sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dalam Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1 Januari-Maret 2014, hlm. 29.

## 5. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini merupakan bahan hukum, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Merupakan ketiga bahan hukum yang menjadi sumber data penulis, dalam hal ini yaitu:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- 4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Buku;
- 2) Jurnal;
- 3) Artikel;

- 4) Literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu:
- 1) Ensiklopedia dan;
  - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

## **I. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan pemahaman yang konstruktif mengenai pembahasan fokus penelitian dalam kajian karya ilmiah ini, maka pembahasan dalam penyusunan karya ilmiah ini akan dibagi dalam sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I. Pada Bab Pendahuluan ini menguraikan mengenai Latar Belakang sebagai dasar pemikiran kajian dalam karya ilmiah ini. Kemudian Rumusan Masalah sebagai fokus penelitian dalam karya ilmiah ini. Selanjutnya Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian sebagai capaian serta hasil yang diharapkan dalam penyusunan karya ilmiah ini. Kerangka Teori sebagai pisau analisis dalam pembahasan karya ilmiah ini. Selain itu, dalam bab ini juga akan menguraikan Metode Penelitian sebagai kaidah yang digunakan dalam penyusunan karya ilmiah ini. Terakhir adalah Sistematika Penulisan sebagai kerangka penyusunan karya ilmiah ini agar pembahasan disusun secara konstruktif.

BAB II. Pada Bab Kedua ini menguraikan mengenai mengenai Tinjauan Umum terkait dengan batasan kajian dalam karya ilmiah ini yang mencakup Analisis penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia. Selain itu, juga akan diuraikan mengenai Landasan Teori sesuai dengan dasar teori dalam karya ilmiah ini yang kemudian dijadikan sebagai pisau analisis untuk menelaah realitas empirik yang terjadi sesuai dengan kajian karya ilmiah ini.



BAB III. Pada Bab Ketiga ini akan diuraikan mengenai Hasil Penelitian serta Pembahasan sesuai dengan pokok permasalahan dalam karya ilmiah ini. Hasil Penelitian akan menguraikan problematika yang terjadi dalam penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.

. BAB IV. Pada Bab Keempat sebagai bab penutup dalam karya ilmiah ini akan diuraikan mengenai kesimpulan atas jawaban dari rumusan masalah dalam karya ilmiah ini. Selain itu, akan diuraikan pula rekomendasi yang ditawarkan oleh penulis kaitannya penegakan sanksi pidana dalam melakukan penetapan kerugian keuangan Negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.

## **BAB II**

### **PENEGAKAN HUKUM, TINDAK PIDANA KORUPSI DAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

#### **A. Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi**

Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi sangat berbeda dengan tindak pidana yang lain, diantaranya karena banyaknya lembaga yang berwenang untuk melakukan proses peradilan terhadap tindak pidana korupsi.<sup>32</sup> Hal ini untuk memastikan tewujudnya ketaatan hukum, di dalam pergaulan manusia dalam kehidup sehari-hari.

Perbuatan untuk melakukan korupsi merupakan penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan sebagai tempat seseorang bekerja untuk keuntungan pribadi atau orang lain<sup>33</sup>. Secara harfiah korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat dan merusak. Jika membicarakan tentang korupsi memang akan menemukan kenyataan seperti itu karena korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang buruk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatannya<sup>34</sup>.

Tindak Pidana Korupsi merupakan suatu perbuatan untuk memperkaya diri sendiri atau suatu golongan merupakan suatu tindakan yang sangat merugikan orang

---

<sup>32</sup> Moch. Abd. Wachid, Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh KPK, Maksigama Jurnal Hukum Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 2015 hlm. 105.

<sup>33</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, hlm.231

<sup>34</sup> Evi Hartanti, *Op.Cit*, hlm.8-9

lain, bangsa dan negara<sup>35</sup>. Korupsi merupakan penyakit yang telah menjangkit negara Indonesia. Layaknya penyakit, korupsi ini harus disembuhkan agar tidak menyebar ke bagian tubuh yang lainnya. Terhadap bagian tubuh yang sudah membusuk dan tidak bisa diselamatkan lagi, maka bagian tubuh itu harus diamputasi agar virus tidak menyebar ke bagian lainnya yang dapat membahayakan jiwa si penderita. Demikian juga dengan tindak pidana korupsi ini<sup>36</sup>.

Korupsi adalah tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri), atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi<sup>37</sup>.

Pada tataran hukum positif, perilaku korupsi di gambarkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengklasifikasikan bentuk-bentuk yang dikatakan tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut<sup>38</sup>:

1. Perbuatan yang Merugikan Negara perbuatan merugikan negara dibagi 2 (dua) yaitu: Mencari keuntungan dengan cara melawan Hukum merugikan negara dan Menyalahgunakan jabatan untuk mencari keuntungan dengan merugikan negara. Pasal 2 ayat 1 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 3 diperuntukan bagi pejabat publik sedangkan Pasal 2 diperuntukan bagi orang biasa, Jenis korupsi yang mengakibatkan kerugian negara merupakan jenis korupsi yang paling sering digunakan oleh penegak hukum untuk menjerat koruptor.
2. Suap Menyuaup Suap menyuaup yaitu suatu tindakan pemberian uang atau menerima uang atau hadiah yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya. Diatur dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

---

<sup>35</sup> Chatrina Darul Rosikah, Dessy Marliani Listianingsih, *Pendidikan Anti Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, tth, hlm.5

<sup>36</sup> Jawede Hafidz Arsyad, *Op.Cit*, hlm.3

<sup>37</sup> Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm.31

<sup>38</sup> Buku Saku Korupsi, *Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, hlm. 23.

3. Penggelapan Jabatan Dalam hal ini yang dimaksud dengan penyalahgunaan jabatan adalah seorang pejabat pemerintah yang dengan kekuasaan yang dimilikinya melakukan penggelapan laporan keuangan, menghilangkan barang bukti atau membiarkan orang lain menghancurkan barang bukti yang bertujuan untuk menguntungkan diri sendiri dengan jalan merugikan negara hal ini sebagaimana rumusan Pasal 8, 9 dan 10 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
4. Pemerasan Berdasarkan definisi dan dasar hukumnya, pemerasan dapat dibagi menjadi 2 yaitu: Pemerasan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah kepada orang lain atau kepada masyarakat dan Pemerasan yang di lakukan oleh pegawai negeri kepada pegawai negeri yang lain. Pasal 12 e, g dan h Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
5. Perbuatan Curang Yang dimaksud dalam tipe korupsi ini yaitu kecurangan yang dilakukan oleh pemborong, pengawas proyek, rekanan TNI atau Polri, pengawas rekanan TNI atau Polri, yang melakukan kecurangan dalam pengadaan atau pemberian barang yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain atau terhadap keuangan negara atau yang dapat membahayakan keselamatan negara pada saat perang. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
6. Benturan Kepentingan dalam Pengadaan Pengadaan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menghadirkan barang atau jasa yang dibutuhkan oleh suatu instansi atau perusahaan. Orang atau badan yang ditunjuk untuk pengadaan barang atau jasa ini dipilih setelah melalui proses seleksi yang disebut dengan tender. Pasal 12 Huruf i Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
7. Gratifikasi (hadiah) Yang dimaksud dengan korupsi jenis ini adalah pemberian hadiah yang diterima oleh pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara dan tidak dilaporkan kepada KPK dalam jangka waktu 30 hari sejak diterimanya gratifikasi. Gratifikasi dapat berupa uang, barang, diskon, pinjaman tanpa bunga, tiket pesawat, liburan, biaya pengobatan, serta fasilitas-fasilitas lainnya. Pasal 12 B Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
1. Unsur tindak pidana korupsi tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi yang bunyinya “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya dirisendiri 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).” Korupsi adalah suatu tindakan pidana yang memperkaya diri sendiri dengan secara langsung atau tidak merugikan keuangan dan perekonomian negara<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> J.C.T. Simorangkir Dkk, *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.61

Kelihaian manusia untuk menghindari sistem yang dirancang untuk melindungi integritas lembaga dan proses tampak tidak ada habis-habisnya. Bila dibiarkan saja dan tidak dibendung, korupsi kemungkinan besar akan meningkat. Hal tersebut diakibatkan oleh rasa malu yang sudah kian menjadi barang langka di negeri ini<sup>40</sup>.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Secara konseptual, inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan meyeraskan hubungan nilai-nilai terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut sehingga akan tampak lebih konkrit<sup>41</sup>

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Peraturan hukum itu. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan<sup>42</sup>.

Penegakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui

---

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Soerjono soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Raja Grafindo, Jakarta : 1983), hlm.7

<sup>42</sup> Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis*, (Genta Publishing, Yogyakarta, 2009), hlm.25

penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu:<sup>43</sup>

1) Kepastian Hukum (*rechtssicherheit*)

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang: *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

2) Manfaat (*zweckmassigkeit*)

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

3) Keadilan (*gerechtigheit*)

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa yang mencuri harus dihukum : siapa yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Penegakan hukum di Indonesia memiliki faktor guna menunjang berjalannya tujuan dari penegakan hukum tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia:<sup>44</sup>

1) Faktor Hukum (Undang-Undang)

Yang dimaksud dengan hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturanaturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu apabila dilanggar akan mendapatkan sanksi yang tegas dan nyata<sup>45</sup>. Sumber lain menyebutkan bahwa hukum adalah seperangkat norma atau kaidah yang berfungsi mengatur tingkah laku manusia dengan tujuan untuk ketentraman masyarakat<sup>46</sup>. Hukum mempunyai jangkauan universal karena dengan hukum

---

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 145.

<sup>44</sup> Op.cit.

<sup>45</sup> Yulies Tina Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2004, hlm.13

<sup>46</sup> Ibid.

bias menemukan beberapa teori yang berbeda dari setiap individu<sup>47</sup>. Contohnya ketika beberapa hakim mendengar tentang kasus pembunuhan, dari sekian banyak hakim pasti memiliki pemikiran yang berbeda-beda (ditikam, dibakar, dibuang kesungai, dll) sebelum melihat berkas tentang kasus pembunuhan tersebut. Artinya, hukum memiliki jangkauan yang sangat luas untuk masing-masing orang, tergantung bagaimana cara seseorang tersebut menyikapi hukum yang dihadapinya.

Berikut sumber hukum dilihat dari dua segi yaitu segi materiil dan segi formil, adapun penjelasan dari sumber hukum materiil dan sumber hukum formil adalah sebagai berikut:

- a. Sumber hukum materiil
  - I. Perasaan hukum seseorang atau pendapat umum;
  - II. Agama;
  - III. Kebiasaan;
  - IV. Politik hukum dari pemerintah;
- b. Sumber hukum formil
  - I. Undang-Undang : sebagai peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, diadakan dan dipelihara oleh penguasa Negara. Undang-Undang memiliki 2 arti, yaitu :
    - Undang-Undang dalam arti formil adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan Undang-Undang karena pembuatannya, misalnya dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen.
    - Undang-Undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung bagi setiap penduduk.
  - II. Kebiasaan adalah perbuatan manusia yang terus dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat dan kebiasaan itu selalu berulang-ulang dilakukan sedemikianrupa, sehingga tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu dirasakan sebagai pelanggaran perasaan hukum. Dengan demikian, timbullah suatu kebiasaan hukum, yang oleh pergaulan hidup dipandang sebagai hukum.
  - III. Keputusan-keputusan hakim (yurisprudensi) ialah keputusan hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh hakim mengenai masalah yang sama.
  - IV. Traktat adalah dua orang mengadakan kata sepakat (consensus) tentang sesuatu hal maka mereka mengadakan perjanjian. Akibat dari perjanjian itu adalah kedua belah pihak terikat pada isi dari perjanjian yang disepakatinya.
  - V. Pendapat sarjana hukum yang ternama juga mempunyai kekuasaan dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan oleh

---

<sup>47</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986, hlm.8

hakim. Dalam yurisprudensi terlihat bahwa hakim sering berpegang pada pendapat seorang atau beberapa sarjana hukum yang terkenal dalam ilmu pengetahuan hukum.

Penegak hukum di Indonesia ada beberapa jabatan untuk membantu dan mengurus faktor-faktor penegakan hukum agar maksud dari suatu hukum dapat berjalan dengan lancar dan adil. Diantaranya<sup>48</sup> :

a) Pejabat kepolisian

Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) adalah yang bertanggungjawab langsung dibawah Presiden. POLRI selalu berkaitan dengan pemerintahan karena salah satu fungsi pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, melakukan pelayanan kepada masyarakat. Namun polisi dan POLRI itu berbeda. Polisi adalah bagian dari kesatuan POLRI. Polisi juga disebut sebagai pranata umum sipil yang mengatur tata tertib dan hukum. Di pengadilan polisi juga berfungsi sebagai penyidik yang tugasnya mencari barang bukti, keterangan dari berbagai sumber baik keterangan saksi maupun saksi ahli

b) Jaksa

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dalam pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang<sup>49</sup>. Sumber lain menyebutkan Jaksa adalah pegawai pemerintah dalam bidang hukum yang bertugas menyampaikan dakwaan atau tuduhan didalam proses pengadilan terhadap orang yang diduga melakukan pelanggaran dalam hukum.

c) Hakim

Hakim adalah hakim agung dan hakim padana dan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim mahkamah. Selain itu, hakim adalah bagian dari suatu organ pengadilan yang dianggap memahami hukum yang diberikan kewajiban dan tanggungjawab agar hukum dan keadilan harus ditegakkan. Seorang hakim harus menegakkan keadilan baik dengan hukum secara tertulis maupun tidak tertulis (seorang hakim dilarang menolak suatu perkara dengan alasan bahwa hukumnya kurang jelas atau tidak ada) dan tidak boleh melanggar dengan asas dan peraturan peradilan berdasarkan Ketuhanan yang Mahaesa<sup>50</sup>.

Kedudukan hakim telah diatur di dalam Undang-Undang amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2). Profesi hakim merupakan profesi hukum karena hakekatnya adalah melayani masyarakat dibidang hukum. Oleh karena itu seorang hakim

<sup>48</sup> Bambang Poernomo, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Yogyakarta: Amarta Buku, 1988, hlm. 25.

<sup>49</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

<sup>50</sup> Bambang Waluyo, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992, hlm.2



dituntut memiliki moralitas yang sangat tinggi dan tanggungjawab yang tinggi.

Menyadari kompleksitas pemberantasan korupsi tidak cukup hanya mengandalkan kepolisian, kejaksaan dan KPK. Maka Sejak tahun 2002, KPK secara formal merupakan lembaga anti korupsi yang dimiliki Indonesia. Pembentukan KPK didasari oleh UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Sesuai dengan UU tersebut, KPK memiliki tugas melakukan tugas kordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan melakukan pemantauan (monitoring) penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>51</sup>

## **B. Subyek Hukum Tindak Pidana Korupsi**

Menurut Hans Kelsen<sup>52</sup> Relasi dari badan hukum merupakan subyek hukum adalah. Bahwa pertama badan hukum itu sebagai person yang bertindak, melakukan tindakan tertentu khususnya tindakan hukum oleh karenanya badan hukum mampu untuk melakukan transaksi hukum seperti penandatanganan kontrak, ia melakukan tindakan terhadap seseorang, bahwa ia memenuhi kewajiban hukum atau bahwa ia karena perilakunya tidak mematuhi kewajiban hukum yakni melakukan suatu pelanggaran. Kedua, badan hukum merupakan subjek dari kewajiban hukum dan hak hukum hal tersebut dikarenakan tatananan hukum menetapkan kewajiban dan memberikan hak kepadanya.

---

<sup>51</sup> Achmad Badjuri, Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Sebagai Lembaga Anti Korupsi Di Indonesia, *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, Vol. 18, No. 1, Maret 2011 hlm. 89.

<sup>52</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif (Terjemahan)*, (Bandung: Nusamedia & Penerbit Nuansa, 2007), hlm. 197-198.

Pencantuman korporasi sebagai subyek hukum menunjukkan bahwa Indonesia mulai mengadopsi adanya pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi dan mengakui bahwa subjek hukum bukan hanya manusia (*Naturlijk Persoon*).<sup>53</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjelaskan pengertian dari setiap orang adalah orang perseorangan termasuk korporasi yaitu:

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.
2. Pegawai Negeri adalah meliputi:
  - a) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undangundang tentang Kepegawaian;
  - b) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
  - c) Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
  - d) Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;
  - e) Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

---

<sup>53</sup> Ibsaini & Mahdi Syahbandir, Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah (Suatu Penelitian di Wilayah Hukum Pengadilan Tipikor Banda Aceh), *Jurnal Legitimasi*, Vol. 8, No. 1, Januari-Juni 2018, hlm. 69

3. Setiap orang adalah orang perseorangan atau termasuk korporasi.<sup>54</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjelaskan 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 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 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.<sup>55</sup>

Kedudukan korporasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa negara tidak bisa ditekan sekalipun dengan kumpulan manusia yang berbadan hukum. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjelaskan bahwa:

1. Dalam hal tindak pidana korupsi oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penatuhuan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.
2. Tindak pidana korupsi dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.
3. Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.
4. Pengurus yang mewakili korporasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diwakili oleh orang lain.
5. Hakim dapat memerintahkan supaya pengurus korporasi menghadap sendiri di pengadilan dan dapat pula memerintahkan supaya pengurus tersebut dibawa ke sidang pengadilan.
6. Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi, maka pengilan untuk menghadap dan Penyerahan surat panggilan tersebut disampaikan kepada pengurus di tempat tinggal pengurus atau di tempat pengurus berkantor.

---

<sup>54</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>55</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

7. Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya pidana denda, dengan ketentuan maksimum pidana ditambah 1/3 (satu per tiga). Berdasarkan penjelasan diatas bisa diambil kesimpulan bahwa Subyek hukum dalam tindak pidana korupsi adalah Orang yang meliputi Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang di gaji oleh Negara dan Korporasi yang berbentuk Badan Hukum (Akta Pendirian oleh Notaris) dan tidak berbentuk badan hukum jika bergerak untuk merugikan keuangan negara.

Subjek hukum tindak pidana tidak terlepas pada sistem pembebanan tanggung jawab pidana yang dianut. Dalam hukum pidana umum (sumber pokoknya KUHP) adalah pribadi orang. Pertanggung jawaban bersifat pribadi, artinya orang yang dibebani tanggung jawab pidana dan dipidana hanyalah orang atau pribadi sipembuatnya. Pertanggungjawaban pribadi tidak dapat dibebankan pada orang yang tidak berbuat atau subjek hukum yang lain (*vicarious liability*). Hukum pidana Indonesia yang menganut asas *concordantie* dari hukum pidana Belanda menganut sistem pertanggungjawaban pribadi. Sangat jelas dari setiap rumusan tindak pidana dalam KUHP dimulai dengan perkataan “barangsiapa” (*Hij die*), yang dalam hukum pidana khusus adakalanya menggunakan perkataan “setiap orang” yang maksudnya adalah orang pribadi misalnya pasal 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Sistem pertanggungjawaban pribadi sangat sesuai dengan kodrat manusia, sebab hanya manusia yang berpikir dan berakal serta berperasaan. Dari kemampuan pikir dan akal serta perasaan seseorang menetapkan kehendak untuk berbuat yang kemudian diwujudkan. Apabila perbuatan itu berupa perbuatan yang bersifat tercela dan bertentangan dengan hukum, maka orang itulah yang dipersalahkan dan bertanggung jawab atas perbuatannya. Kemampuan pikir dan kemampuan menggunakan akal dalam menetapkan kehendak untuk berbuat hanya dimiliki oleh orang dan yang dijadikan dasar untuk menetapkan orang sebagai subjek hukum tindak pidana.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008, hlm.60

Beragam cara dalam mendudukan subyek hukum, seperti subjek hukum orang dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditentukan melalui dua cara antara lain:

1. Subjek hukum orang pada umumnya, artinya tidak ditentukan kualitas pribadinya. Kata permulaan dalam kalimat rumusan tindak pidana yang menggambarkan atau menyebutkan subjek hukum tindak pidana orang pada umumnya, yang in casu tindak pidana korupsi disebutkan dengan perkataan “setiap orang” (misalnya pasal 2, 3, 5,6).
2. Subjek hukum orang yang disebutkan secara khusus status atau kualitas orang tersebut, maksudnya dalam rumusan tindak pidana korupsi telah disebutkan secara khusus sebagai apa status atau kualitas orang yang mampu dipidana sebagai pelaku tindak pidana korupsi.<sup>57</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan dengan menggunakan istilah “Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara”. Pegawai Negeri yang dimaksud disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 meliputi:

- a. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Kepegawaian
- b. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- c. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah
- d. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.<sup>58</sup>

Mengenai penyelenggara negara, dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan bahwa penyelenggara negara yang dimaksud dalam Undang-undang ini adalah penyelenggara negara yang dimaksud dalam

---

<sup>57</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo*. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

<sup>58</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 2 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Penyelenggara Negara yang Bersih dan bebas dari Korupsi tersebut meliputi Pejabat Negara pada lembaga tertinggi negara, pejabat negara seperti Menteri, Gubernur, Hakim dan Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.<sup>59</sup>

Menurut terminologi hukum pidana, korporasi adalah badan atau usaha yang mempunyai identitas sendiri, kekayaan sendiri terpisah dari kekayaan anggota. Penggunaan istilah “badan hukum” (*rechtspersoon*) sebagai subjek hukum semata-mata untuk membedakan dengan manusia (*naturlijk person*) sebagai subjek hukum.<sup>60</sup>

Penempatan korporasi sebagai subjek tindak pidana korupsi adalah suatu hal yang baru dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian subjek tindak pidana korupsi tidak hanya individu melainkan juga korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang belum berbadan hukum.

Dalam hal menentukan hukuman karena pelanggaran terhadap pengurus, anggota salah satu pengurus atau komisaris maka hukuman tidak dijatuhkan atas pengurus atau komisaris jika nyata bahwa pelanggaran itu telah terjadi diluar tanggungannya.<sup>61</sup>

Tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh suatu korporasi dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang

---

<sup>59</sup> Pasal 5 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>60</sup> H. Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, Malang: Bayumedia, 2003, hlm.2

<sup>61</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Tindak Pidana Korporasi dan Seluk-Beluknya*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1),( 2) dan (3) yang menyatakan sebagai berikut:

1. Dalam hal tindak pidana korupsi oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.
2. Tindak pidana korupsi dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.
3. Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.
4. Korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana memiliki 3 (tiga) sistem pertanggungjawaban, yaitu:
  - a) Jika pengurus korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggung jawab.
  - b) b. Jika korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggung jawab.
  - c) Jika korporasi sebagai pembuat dan korporasi yang bertanggung jawab. Korporasi yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana korupsi diterangkan didalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa “korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum”. Berdasarkan pengertian korporasi yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana korupsi ini jauh lebih luas dari pada pengertian *rechts persoon* yang umumnya diartikan sebagai badan hukum. atau suatu korporasi yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai badan hukum yang didirikan dengan cara memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum.<sup>62</sup>

Subyek hukum sangat menentukan tindakan penegak hukum, dalam mendudukan kesalahan dan unsur tindak pidana. Kemudian subyek hukum berkaitan dengan apakah suatu pihak dapat dituntut secara pidana. Bagi para penegak hukum arti pentingnya memahami pengertian unsur-unsur tindak pidana adalah:<sup>63</sup>

1. Untuk menyusun surat dakwaan, agar dengan jelas;
2. Dapat menguraikan perbuatan terdakwa yang menggambarkan uraian unsur tindak pidana yang didakwakan sesuai dengan pengertian/penafsiran yang dianut oleh doktrin maupun yurisprudensi;

---

<sup>62</sup> Muladi dan Dwidja Priyanto, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Prenadamedia, 2013, hlm.13

<sup>63</sup> Ibid.

3. Mengarahkan pertanyaan-pertanyaan kepada saksi atau ahli atau terdakwa untuk menjawab sesuai fakta-fakta yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang didakwakan;
4. Menentukan nilai suatu alat bukti untuk membuktikan unsur tindak pidana. Biasa terjadi bahwa suatu alat bukti hanya berguna untuk menentukan pembuktian satu unsur tindak pidana, tidak seluruh unsur tindak pidana
5. Mengarahkan jalannya penyidikan atau pemeriksaan di sidang pengadilan berjalan secara obyektif. Dalil-dalil yang digunakan dalam pembuktian akan dapat dipertanggungjawabkan secara obyektif karena berlandaskan teori dan bersifat ilmiah;
6. Menyusun *requisitoir* yaitu pada saat uraian penerapan fakta perbuatan kepada unsur-unsur tindak pidana yang didakwakan, atau biasa diulas dalam analisa hukum, maka pengertian-pengertian unsur tindak pidana yang dianut dalam doktrin atau yurisprudensi atau dengan cara penafsiran hukum, harus diuraikan sejelas-jelasnya karena ini menjadi dasar atau dalil untuk berargumentasi.<sup>64</sup>

### C. Keuangan Negara dan Kerugian Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.<sup>65</sup> Sedangkan Menurut Geodhart, 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.<sup>66</sup>

Selanjutnya menurut Jhon F. Due, budget adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Martiman Prodjohanmidjojo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997, hlm.15

<sup>65</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2006), hlm. 1-2

<sup>66</sup> Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm.20.

<sup>67</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hlm. 1.



Pengertian keuangan negara dapat ditemukan pada Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 1 ayat 1 dinyatakan bahwa pengertian 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”.<sup>68</sup>

Sektor keuangan negara mencakup banyak hal yang pada pokoknya, keseluruhan yang berkaitan dengan sendi-sendi APBN maupun APBD. Untuk memahami pengertian di atas, maka keuangan negara dapat dilihat dari berbagai pendekatan berikut ini, yaitu:

1. Dari sisi obyek, Keuangan Negara merupakan semua hak dan kewajiban negara dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang. Misalnya: kebijakan pemberian ataupun pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) dan kebijakan pemungutan pajak terhadap rakyat, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, misalnya: dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan kendaraan dinas pejabat negara atau pemerintahan.
2. Dari sisi subyek, Keuangan Negara merupakan seluruh obyek keuangan negara yang dimiliki negara, atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara atau Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara, misalnya: uang yang ada di kas negara dan barang-barang yang dimiliki oleh pemerintah daerah.
3. Dari sisi proses, Keuangan Negara merupakan seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan, penetapan regulasi, penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Daerah (APBN/APBD) sampai dengan pertanggungjawaban APBN/APBD.
4. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan atau penguasaan obyek keuangan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm.20

Sedangkan pada penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

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

Dari kedua pengertian keuangan negara tersebut maka dapat disimpulkan bahwa keuangan negara tidak hanya terbatas pada uang semata, tetapi termasuk segala hak dan kewajiban negara (dalam bentuk apapun) yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara, baik yang berada dalam penguasaan pemerintah maupun penguasaan pihak lain selain pemerintah.

Kerugian negara bukanlah kerugian dalam pengertian di dunia perusahaan atau perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Kerugian keuangan negara dapat terjadi pada dua tahap, yaitu pada tahap Dana akan masuk pada Kas Negara dan pada tahap dana akan keluar dari kas Negara. Pada tahap dana yang akan masuk ke kas negara kerugian bisa terjadi melalui konspirasi Pajak, konspirasi pembayaran pidana denda, konspirasi pelaksanaan pidana tambahan (pengembalian kerugian negara) dan Penyelundupan. Sedangkan pada tahap dana akan keluar dari kas negara kerugian terjadi akibat penggelembungan dana (*Mark Up*), Korupsi, pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan program dan lain-lain. Ada beberapa cara terjadinya kerugian keuangan negara menurut Yunus Husein,

kerugian negara yang terkait dengan berbagai transaksi meliputi transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utangpiutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan.<sup>70</sup>

Adapun unsur-unsur yang berkenaan dengan pengertian kerugian keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) menyatakan "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian. Sedangkan pada Pasal 3 menyatakan 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.

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi sebagai akibat dari perbuatan memperkaya diri sendiri dan orang lain secara melawan hukum. sedangkan menurut Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dalam Bab I Ketentuan Umum, yang dimaksud dengan Kerugian Negar atau Daerah adalah "berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja ataupun lalai".

---

<sup>70</sup> Yunus Husein, *Kerugian Negara Dalam Tipikor*, (Jakarta: Seputar Indonesia, 2008), hlm. 7.

### **BAB III**

## **PERBEDAAN PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PENEGAKAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA**

### **A. Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia**

#### **1. 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 memaksimaalkan 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 pihak ketiga yang menerima.<sup>71</sup> 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,

---

<sup>71</sup> Nurwahyu Safitri, Muh. Sabaruddin Sinapoy, Kamaruddin Jafar, "Penetapan Kerugian Keuangan Negara merupakan Kewenangan BPK atau BPKP", *Jurnal Haluoleo Legal Research*, Vol. 1, No. 2, Agustus 2019, hlm. 225.

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.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Mursalin, "Peran Audit Forensik dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia", *Jurnal Media Wahana Ekonomika*, Vol. 10, No.2, Juli 2013, hlm. 52.

<sup>74</sup> Mary Parker Follet, *Manajemen*, (Jakarta: Indeks, Jakarta, 2005) hlm. 76

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, BPKP 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, reviu, 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.<sup>75</sup>

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 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

---

<sup>75</sup>Tim Penyusun, *Majalah Perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Selatan*, Vol. 29, Edisi 2018, hlm. 4.

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.<sup>76</sup>

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:

- a. Penyediaan hasil pemeriksaan termasuk di dalamnya kesimpulan yang independen, objektif dan dapat diandalkan, berdasarkan bukti yang cukup dan tepat;
- b. penguatan upaya pemberantasan korupsi berupa penyampaian temuan yang berindikasi tindak pidana dan/atau kerugian dalam pengelolaan keuangan negara kepada instansi yang 10 berwenang untuk ditindaklanjuti, serta berupa pencegahan 11 dengan penguatan sistem pengelolaan keuangan negara;
- c. Peningkatan akuntabilitas, transparansi, keekonomian, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam bentuk rekomendasi yang konstruktif dan tindak lanjut yang efektif;
- d. peningkatan kepatuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>76</sup> Ibid.

- e. Peningkatan efektivitas peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah; dan
- f. peningkatan kepercayaan publik atas hasil pemeriksaan BPK 22 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:

- a. 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;
- b. Kinerja atau kondisi nonkeuangan (sebagai contoh: kinerja suatu entitas), dalam hal ini informasi hal pokok mungkin merupakan indikator utama efisiensi dan efektivitas;
- c. Karakteristik fisik (sebagai contoh: kapasitas suatu fasilitas), dalam hal ini informasi hal pokok dapat berupa dokumen tentang spesifikasi;
- d. Sistem dan proses (sebagai contoh: pengendalian internal atau sistem teknologi informasi atau entitas), dalam hal ini informasi hal pokok dapat berupa asersi tentang efektivitas;
- e. 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.<sup>77</sup>

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 hasil perhitungan terhadap kerugian keuangan negara<sup>78</sup>

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.<sup>79</sup>

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

---

<sup>77</sup> Runi Yasir, Faisal A.Rani & Mohd. Din, "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 2019, hlm. 284.

<sup>78</sup> Ladi Titorlianti Batubatra, "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 2016, hlm. 5.

<sup>79</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.20

untuk dilaksanakan pengawasan. Untuk memperlancar pelaksanaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai kewenangannya.<sup>80</sup>

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan tersebut memuat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa atas nama Badan Pemeriksa Keuangan setelah melakukan pemeriksaan adalah sebagai berikut:<sup>81</sup>

- I. Opini Wajar Tanpa Pengecualian/WTP/*unqualified opinion*;
- II. Opini Wajar Dengan Pengecualian/WDP/*qualified opinion*;
- III. Pernyataan menolak memberikan;
- IV. 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:<sup>82</sup>

- I. 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.
- II. 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.
- III. 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.
- IV. Opini Tidak Memberikan Pendapat atau Menolak Memberikan Pendapat (*Disclaimer Opinion*) tidak bisa diartikan bahwa laporan keuangan sudah

---

<sup>80</sup> Mahdalena Deisi Rampengan, "Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. 2, No. 3, April 2014, hlm. 46.

<sup>81</sup> Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo, 2011), hlm.81.

<sup>82</sup> Ibid

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.<sup>83</sup>

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.<sup>84</sup>

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

---

<sup>83</sup> Suhendra, *Konsep Kerugian Negara*, (Malang: PT Setera Press, 2015), hlm. 228-229.

<sup>84</sup> Mahdalena Deisi Rampengan, *Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.....Op. cit.*

pemeriksaan investigative untuk mengungkapkan apabila ada indikasi kerugian keuangan ataupun unsur pidana.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup>

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.<sup>87</sup>

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 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

---

<sup>85</sup> Andini Rahmayanti Pontoh, "Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN/BUMD", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 1, No 1, Januari-Maret 2013, hlm. 136

<sup>86</sup> Nawang Xalma Kaldera, Muthi Aulia, Hani Adila Faza, "Peran BPK Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Pengelolaan Keuangan Negara", *Jurnal Fundamental Justice*, Vol. 1, No. 2, September 2020, hlm. 17.

<sup>87</sup> Mulyadi, *Auditing. Edisi Kelima*, (Jakarta: Salemba Empat, 2015), hlm. 1.

guna meningkatkan kualitas dan kompetensinya dibidang auditing.<sup>88</sup> Olehnya itu diperlukan kerjasama kolektif antara lembaga negara.

Kerjasama kolektif antara lembaga negara dalam pemberantasan korupsi, Adapun nota kesepahaman ini telah disepakati oleh Kepala instansi masing-masing (Kapolri, Kejaksaan Agung, Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri) dan berlaku untuk seluruh instansi dibawahnya termasuk di jajaran Kepolisian Resor.

Adapun bentuk nota kesepahaman tersebut antara lain diwujudkan dalam:<sup>89</sup>

- I. Nota Kesepahaman Antara Kejaksaan Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Termasuk Dana Nonbudgeter yang ditandatangani tanggal 28 September 2007.
- II. Nota Kesepahaman Antara Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Kejaksaan Republik Indonesia Kepolisian Negara Republik Indonesia Tentang Kerja Sama Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditandatangani Maret Tahun 2017.
- III. Perjanjian Kerjasama antara Kemendagri, Kejaksaan, dan Kepolisian tentang Koordinasi BPK, BPKP dan APH dalam penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditandatangani tanggal 28 Februari 2018.

Konsolidasi antara lembaga negara dalam pemberantasan korupsi, merupakan suatu hal yang harus dilakukan dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. Hasil audit atau nilai kerugian negara akibat tindak pidana korupsi yang berasal dari instansi yang berwenang menghitung kerugian negara menjadi alat bukti yang paling penting dalam kasus tindak pidana korupsi, dimana

---

<sup>88</sup> Rinjani, Peran “Auditor Internal Dan Auditor Eksternal Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Di Indonesia”, *E-Jurnal Akuntansi*, Vol. 2, No. 2, Juni 2022, 1085.

<sup>89</sup> Nova Indra Pratama, “Mekanisme Koordinasi dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi (Studi di Kepolisian Resort Kota Besar Medan)”, *Airlangga Development Journal*, 2021, hlm. 87.

besar kecilnya kerugian negara akan menjadi salah satu faktor penentu terhadap beratnya tuntutan Jaksa ataupun vonis hukum.<sup>90</sup>

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.

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

---

<sup>90</sup> R. Bayu Ferdian, dkk, "Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 2, No. 3, Desember 2018, hlm. 24.

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.

## **2. 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.<sup>91</sup> 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 sesuatu yang wajar atau lazim dalam kehidupan sehari-hari. Permasalahan korupsi menjadi gejala yang begitu sulit untuk dituntaskan di manapun.<sup>92</sup>

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 dihinggapi penyakit korupsi selalu ada, baik di masyarakat yang sedang berkembang maupun masyarakat yang telah maju.<sup>93</sup>

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

---

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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

<sup>93</sup> *Ibid.*



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.<sup>94</sup> 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 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.<sup>95</sup>

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.<sup>96</sup>

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

---

<sup>94</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua*, (Jakarta: Sinar Harapan Offset, 2008), hlm. 69

<sup>95</sup> Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK", *Jurnal Integritas*, Vol. 3, No. 2, Desember 2017, hlm. 43

<sup>96</sup> *Ibid.*

Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penyelesaian Kerugian Negara Bukan Terhadap Bendahara menyebutkan bahwa:

#### Pasal 7

- 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:<sup>97</sup>

- 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 Kepabeanan dan Cukai;

---

<sup>97</sup> Ulang Mangun Sosiawan, "Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19, No. 4, Desember 2019, hlm. 519.

- 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 terjadinya korupsi pada sektor ini dinilai 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*.<sup>98</sup>

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.<sup>99</sup>

Semenjak kelahiran komisi ini, penegakan hukum dalam hal penanganan kasus korupsi di Indonesia mulai menampilkan hasilnya. Berbagai kasus yang pada awalnya dipandang tabu untuk disentuh oleh hukum, ternyata mulai dapat dibuka tabirnya. Sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberantas tindak pidana korupsi,

---

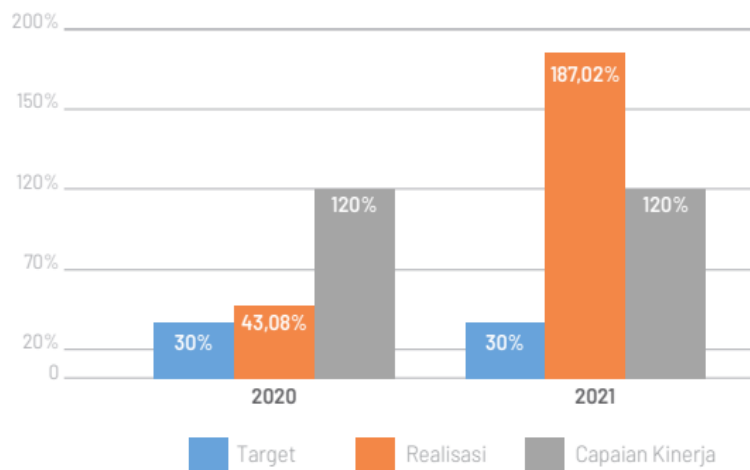
<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas mengkoordinasikan serta melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.<sup>100</sup>

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

Gambar grafik 1. Capaian pengembalian kerugian keuangan negara oleh  
KPK RI



Sumber: Laporan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2021.

Berdasarkan gambar grafik diatas, terlihat jelas bahwa KPK bersinergi dengan instansi mitra dalam penyelamatan keuangan negara adalah sebesar Rp. 114, 29 Triliun. Rincian penyelamatan keuangan Negara tersebut terdiri dari: *Pertama*, Realisasi Penagihan Piutang pajak daerah (PAD) yang berpotensi tidak tertagih sebesar Rp5, 54 Triliun. *Kedua*, Sertifikasi aset negara/ daerah sebesar Rp. 52, 71 Triliun (13.404 Bidang). *Ketiga*, Pemulihan/ penertiban aset negara/ daerah yang bermasalah sebesar Rp. 6, 82 Triliun (93.237 Bidang). *Keempat*, Pemulihan/

<sup>100</sup> Moch. Abd. Wachid, "Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh KPK", *Maksigama Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 1, November 2015, hlm. 106.

penertiban fasilitas umum dan fasilitas sosial sebesar Rp. 49, 21 Triliun (4.108 Bidang).<sup>101</sup> Artinya KPK dalam melakukan pengembalian kerugian negara, juga tidak dapat bekerja sendiri. Sehingga dalam hal ini BPK dan BPKP dapat berperan dalam membantu, optimalisasi peran dalam penetapan kerugian keuangan negara.

### **3. Problematika Penetapan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

#### **a. Kurangnya Kompetensi Hukum Auditor Badan Pemeriksaan Keuangan**

Kompetensi yang minim oleh auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dapat kita lihat dalam kasus RS Sumber Waras. Yakni audit keuangan yang dilakukan auditor masih belum menunjukkan kinerja yang profesional, disebabkan auditor BPK belum memiliki kemampuan pengetahuan hukum yang baik.

Menurut Ketua BPK RI, Harry Azhar Azis, Pemerintah DKI Jakarta, diduga telah merugikan keuangan negara atas pembelian tanah milik RSU-Sumber Waras di Jakarta, ± sebesar Rp191.000.000.000,- Data perhitungan di bawah ini didasarkan pada data yang tersedia di RS Sumber Waras. Menurut informasi dari RS Sumber Waras, pada 14 November 2013, Yayasan Sumber Waras melakukan ikatan jual beli dengan PT Ciputra Karya Utama. Pada tahun tersebut, Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) sebesar Rp12,195 juta per meter persegi. Sumber Waras menjual lahan tersebut seharga Rp15,500 juta per meter persegi atau lebih tinggi dari NJOP pada saat itu. Jika harga yang ditawarkan Sumber Waras dikali luas lahan yang dibeli seluas 36. 441 meter persegi, maka pembayaran tersebut sebesar Rp564 miliar.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Laporan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2021, hlm. 76.

<sup>102</sup> Yulifati Laoli & Rosmaida Tambun, "Analisis skeptivitas Gubernur DKI Jakarta terhadap Kesahihan Laporan Audit BPK RI Ditinjau dari Standar Pemeriksaan Akuntan (Studi Kasus RSU Sumber Waras Jakarta)", *Journal Of Applied Accounting And Taxation*, Vol. 2, No. 2, 2017, hlm. 156.

Pemerintah DKI-Jakarta, harus mengembalikan kerugian tersebut paling lambat 60 hari setelah laporan diterbitkan, sesuai dengan undang-undang. Sanksinya bisa dipenjara 1 tahun 6 bulan, jika sudah lewat 60 hari. Namun demikian, yang menentukan siapa yang bertanggung jawab dan menanggung vonis penjara ditentukan oleh penegak hukum. BPK adalah lembaga yang menegakkan Hukum Administrasi Keuangan, bukan penegak Hukum Pidana. Menurut Harry, jika hasil audit BPK tidak ditindaklanjuti, maka ada pelanggaran konstitusi. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Harry Azhar Azis mengatakan, pihaknya tidak akan kembali melakukan audit terhadap pembelian sebagian lahan Rumah Sakit Sumber Waras, karena audit yang telah dilakukan BPK sudah final.<sup>103</sup>

Secara substansi pemeriksaan keuangan BPK terkait pembelian lahan rumah sakit Sumber Waras tersebut ditujukan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan perbuatan melawan hukum. BPK menemukan dugaan kerugian keuangan negara yang mengakibatkan pelanggaran hukum yang dilakukan Pemprov DKI Jakarta terkait pembelian lahan tersebut. Kerugian tersebut diakibatkan pelanggaran hukum yang dibagi menjadi perencanaan, pengadaan pembelian lahan, penentuan harga dan penyerahan hasil.<sup>104</sup>

Menurut Yudi Ramdan, selaku Kepala Biro Hubungan Masyarakat dan Kerjasama Internasional BPK ada banyak faktor yang menyebabkan pembelian lahan Sumber Waras dinilai bermasalah oleh BPK di antaranya:

- I. *Pertama*, proses pengadaan tanah Sumber Waras cacat procedural karena bukan diusulkan oleh SKPD melainkan atas inisiatif dan negosiasi

---

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Radinal Ghani Maulana, "Problematika Yuridis Keabsahan Audit Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Temuan Kerugian Negara (Studi Kasus Pembelian Lahan RS Sumber Waras Oleh Pemprov DKI Jakarta)", *Novum: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2016, hlm. 5.

langsung antara pemilik tanah dengan Plt Gubernur DKI Jakarta. *Kedua*, disposisi Plt Gubernur DKI Jakarta yang memerintahkan Kepala Bappeda untuk menganggarkan pembelian tanah Sumber Waras menggunakan APBD-P diduga telah melanggar UU Nomor 19/2012, Perpres Nomor 71/2012 dan Peraturan Mendagri Nomor 13/2006.

- II. *Kedua*, pemerintah Provinsi DKI Jakarta dinilai tidak melakukan studi kelayakan dan kajian teknis dalam penentuan lokasi. Terbukti tanah yang dibeli tidak memiliki akses untuk masuk, tidak siap bangun karena masih berdiri 15 bangunan, dan merupakan daerah langganan banjir.
- III. *Ketiga*, pembelian tanah masih terikat perjanjian jual-beli antara PT Ciputra Karya Unggul (CKU) dengan Sumber Waras dimana PT CKU telah menyerahkan uang muka senilai Rp 50 milyar kepada Sumber Waras. BPK juga menemukan fakta bahwa harga yang dibeli oleh PT CKU jauh lebih murah yaitu Rp 15,5 juta per m<sup>2</sup>. Sedangkan Pemprov DKI Jakarta membeli dengan harga Rp. 20.755.000 per m<sup>2</sup>.
- IV. *Keempat*, pihak Sumber Waras menyerahkan akta pelepasan hak pembayaran sebelum melunasi tunggakan pajak bumi dan bangunan (PBB). *Keenam*, adanya kerugian keuangan daerah sebesar Rp. 191.334.550.000 (dari selisih harga beli antara Pemprov DKI dengan PT Ciputra Karya Unggul) atau Rp. 484.617.100.000 (dari selisih harga beli dengan nilai aset setelah dibeli karena perbedaan NJOP). Saat beli dari pihak Sumber Waras, Pemprov DKI menggunakan NJOP di Jl. Kiai Tapa dengan harga Rp. 20.755.000 per m<sup>2</sup>, tetapi faktanya lokasi tanah berada di Jl Tomang Utara yang harga NJOP-nya Rp Rp 7,44 juta per m<sup>2</sup>.<sup>105</sup>

Kelemahan mendasar dalam proses audit investigasi kasus RS Sumber Waras secara umum terbagi menjadi dua. Pertama adalah terkait dengan tujuan audit investigatif yang bertujuan untuk memberikan ‘simpulan’ tentang sesuatu yang diperiksa sehingga dalam proses audit investigatif tercampur antara pencarian fakta-fakta dengan pendapat yang dikeluarkan oleh para auditor investigatif. Dikarenakan permintaan audit investigatif oleh KPK ditujukan untuk kepentingan ‘penyelidikan’ dugaan TPK Pembelian RS Sumber Waras maka selayaknya auditor investigatif BPK berperan hanya sebagai pihak yang mengumpulkan fakta-fakta dan bukti-bukti yang berkaitan dengan proses pembelian RS Sumber

---

<sup>105</sup>Tempo, Kronologi Kasus Sumber Waras, <http://www.tempo.com/>, diakses pada 20 agustus 2016



Waras oleh BTP selaku Gubernur DKI sebagaimana yang telah ditetapkan dan dipraktekkan dalam standar profesional auditor investigatif.<sup>106</sup>

Kelemahan kedua dari pelaksanaan audit investigatif RS Sumber Waras adalah penggunaan ‘pendapat’ oleh auditor investigatif BPK tentang penerapan atau pemberlakuan Perpres Nomor 40 Tahun 2014 yang merupakan perubahan atas Perpres No 71 Tahun 2012. Penulis berpandangan bahwa seorang auditor tidak memiliki kecukupan kecakapan profesional di bidang hukum karena minimnya pengetahuan, keahlian dan pengalaman untuk memberikan ‘pendapat’ tentang penerapan atau pemberlakuan sebuah Peraturan Presiden karena bukan kompetensi inti seorang auditor. Standar audit meminta kepada auditor agar mempergunakan tenaga ahli yang berkompeten di bidang yang bersangkutan dan mampu bersikap independen.<sup>107</sup>

Dalam kasus pembelian RS Sumber Waras, maka selayaknya auditor meminta ‘pendapat’ atau ‘pertimbangan’ hukum tentang penerapan atau pemberlakuan Perpres No. 40 Tahun 2014 kepada ahli hukum khususnya ahli hukum administrasi negara dan ahli hukum pidana. Karena standar umum dalam proses audit investigasi pembelian RS Sumber Waras tidak diimplementasikan secara baik. Maka kesimpulan yang diambil oleh tim auditor investigatif yang menyebutkan terjadi ‘penyimpangan yang sempurna’. Terkesan *overconfidence* walaupun tanpa didukung pertimbangan atau pendapat ahli di bidang hukum mengenai penerapan atau pemberlakuan Perpres No. 40 Tahun 2014 yang mengubah batasan luas tanah yang boleh diperoleh secara langsung yaitu 5 hektar

---

<sup>106</sup> Radinal Ghani Maulana, “Problematika Yuridis Keabsahan Audit Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Temuan Kerugian Negara (Studi Kasus Pembelian Lahan RS Sumber Waras Oleh Pemprov DKI Jakarta)”, *Novum: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2016, hlm. 5.

<sup>107</sup> Ibid.

dari sebelumnya 1 hektar sebagaimana diatur dalam Perpres No 71 Tahun 2012 berikut petunjuk teknisnya yaitu Peraturan Kepala BPN nomor 5 Tahun 2012.<sup>108</sup>

Kewenangan-kewenangan yang dapat dimiliki oleh BPK ini tidak lepas dari fungsi-fungsi dari BPK itu sendiri. Pertama, BPK memiliki fungsi operasional, yaitu fungsi untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap tanggung jawab keuangan negara dan juga pelaksanaan APBN. Kedua, BPK memiliki fungsi yudikatif untuk melakukan peradilan kompatibel terhadap tuntutan perbendaharaan. Ketiga, BPK memiliki fungsi rekomendasi dengan memberikan saran atau pertimbangan kepada Pemerintah apabila dianggap perlu untuk kepentingan negara maupun hal yang berhubungan dengan keuangan negara.<sup>109</sup>

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.<sup>110</sup>

Pasal 8 Ayat (3) UU No. 15 Tahun 2006 BPK menyebutkan bahwa: “Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut”. Instansi yang berwenang dalam hal ini adalah pihak Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Laporan ini nantinya akan

---

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 234

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

menjadi bahan awal bagi dasar penyelidikan atau penyidikan oleh pejabat yang berwenang.<sup>111</sup>

Tetapi BPK justru melakukan *disclaimer* awal dengan mendudukan secara langsung, bahwa dalam proses pembelian lahan terjadi dengan menyebabkan kerugian keuangan negara Rp. 191 Miliar. Dasar BPK adalah pengadaan lahan RS Sumber Waras di Jakarta Barat dinilai tidak melewati proses pengadaan memadai. Sehingga langkah BPK tersebut dinilai telah *offside* dalam menghitung kerugian keuangan negara. Apabila BPK hendak menyatakan adanya kerugian keuangan negara, maka cukup menyerahkan persoalan tersebut pada lembaga penegak hukum. Sebab makna kata kerugian tersebut berkaitan dengan adanya perbuatan melawan hukum (korupsi). BPK sejatinya pada kasus lahan Rumah Sakit Sumber Waras, hanya mendasarkan perhitungannya terhadap NJOP. Tetapi BPK tidak menunjukkan kerugian negara yang dimaksud, berkaitan dengan hilangnya pendapat daerah DKI Jakarta.

#### **b. Tumpang Tindih Hasil Perhitungan Kerugian Keuangan Negara**

Tumpang tindih hasil perhitungan kerugian keuangan negara, dapat kita lihat dalam kasus korupsi yang terjadi sekitar 2013-2014 di Yogyakarta. Penanganan tindak pidana korupsi di pengadilan menjadi permasalahan dalam menentukan kerugian keuangan negara. Permasalahan terjadi pada penghitungan antar ahli ataupun berbagai instansi yang berwenang. Perbedaan penghitungan kerugian keuangan negara sering terjadi dalam berbagai kasus yang terjadi di pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Seperti halnya di Daerah Istimewa

---

<sup>111</sup> BPK RI, Mengenal Lebih Dekat BPK Sebuah Paduan Populer, Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI, *Laporan Kinerja*, 2019, hlm. 69

Yogyakarta (DIY), perbedaan penghitungan kerugian keuangan sering terjadi pada beberapa kasus yang ditangani di Pengadilan Tipikor Yogyakarta.<sup>112</sup>

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 2013-2014 mencatat bahwa Pengadilan Tipikor Yogyakarta memproses tiga kasus korupsi yang mengalami perbedaan dalam penentuan besaran kerugian keuangan negara. Perbedaan terjadi berdasarkan penghitungan yang dilakukan oleh beberapa instansi yang diminta secara khusus oleh Jaksa penuntut umum untuk melakukan penghitungan.<sup>113</sup>

Setidaknya persoalan penghitungan kerugian negara dapat dilihat dalam beberapa kasus yang ditangani keJaksaaan di Yogyakarta. Pada tahun 2013, berdasarkan putusan No.30/Pid.Sus/2013/P.Tpkor.Yk, kasus korupsi Biaya Operasional Kendaraan (BOK) Bus Trans Jogja oleh PT. Jogja Tugu Trans menyebabkan kerugian keuangan negara. Menurut penghitungan ahli yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan DIY belum ditemukan indikasi kerugian keuangan negara pada kasus tersebut. BPK memberikan hasil penghitungan yang berbeda, berdasarkan laporannya No.07A/LHP/XVIII.YOG/06/2013 dalam putusan No.30/Pid.Sus/2013/P.Tpkor.Yk dijelaskan bahwa terdapat kerugian negara sebesar Rp. 413. 437. 743,00.<sup>114</sup>

Perbedaan penghitungan terulang pada tahun 2014, kasus bantuan pengadaan tiga belas alat kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Yogyakarta menyebabkan kerugian negara berdasarkan putusan No.14/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Yyk. Menurut penghitungan ahli yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan DIY, tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP)

---

<sup>112</sup> Masdar Ryketeng, "Faktor-Faktor Penyebab Perbedaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi",.....*Op.Cit.*

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid.

Nomor SR-335/PW12/5/2014 dalam putusan No.14/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Yyk, terjadi kerugian keuangan negara sebesar Rp. 861.731.583,00 akibat pengadaan alat kesehatan.<sup>115</sup>

Artinya secara jelas BPKP telah mengungkap suatu fakta bahwa terjadi kerugian keuangan negara. Namun, menurut Jaksa Penuntut umum, setelah melakukan penghitungan ulang kerugian keuangan negara seperti yang tertuang dalam surat tuntutan Registrasi Perkara Nomor PDS-03/YOGYA/Ft.1/06.2014 dalam putusan No.14/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Yyk, terdapat kerugian negara sebesar Rp467.111.822,00. Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Yogyakarta tidak sependapat dengan hasil penghitungan BPKP Perwakilan DIY maupun penghitungan yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum. Majelis Hakim berpendapat bahwa kerugian keuangan negara hanya sebesar Rp. 106. 696. 209, 00.<sup>116</sup>

Kemudian terungkap fakta bahwa pada tahun 2015, berdasarkan putusan No.4/Pid.SusTPK/2015/PN.Yyk, penggunaan dana hibah yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul kepada Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) yang kemudian diberikan kepada Persiba Bantul dalam pengelolaannya menyebabkan kerugian negara. Menurut penghitungan ahli yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan DIY, tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan Nomor: SR-362/PW12/5/2014 dalam putusan No.4/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Yyk, terjadi kerugian keuangan negara sebesar Rp. 817.980.100,00 dalam pengelolaan dan hibah. Namun, menurut Inspektorat Kabupaten Bantul, sesuai dengan LHP Nomor: X.900/175/2013 dalam putusan No.4/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Yyk, terjadi

---

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid.

kerugian negara sebesar Rp. 740.952.250,00. Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Yogyakarta tidak sependapat dengan hasil penghitungan BPKP Perwakilan DIY maupun penghitungan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul. Majelis Hakim berpendapat bahwa kerugian keuangan negara sebesar Rp1.040.779.560,00.<sup>117</sup>

Dasar kerangka berpikir mengenai penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi dapat dilihat melalui tiga pendekatan yaitu:<sup>118</sup>

- 1) Penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh instansi yang berwenang dengan pendekatan pemeriksaan *investigative*.
- 2) Penetapan nilai kerugian keuangan negara dalam proses pemeriksaan *investigatif* di instansi yang berwenang sesuai kewenangan formal diberikan peraturan perundang-undangan, penghitungan secara independen, objektif dan profesional, penyajian substansi permasalahan yang tepat;
- 3) Penentuan kerugian keuangan negara dalam proses persidangan tindak pidana korupsi oleh hakim dalam persidangan.

Kasus dana hibah pemerintah daerah kepada KONI Kabupaten Bantul terjadi pada Tahun Anggaran 2011. Penghitungankerugian keuangan negara menggunakan dua metode, yaitu metode *total loss* (berdasarkan kerusakan yang terjadi akibat praktik korupsi) dan metode perbandingan *historical cost* (berdasarkan nilai aset). Besaran kerugian keuangan negara menggunakan metode *total loss* sebesar Rp467.144.150,00 dan besaran kerugian keuangan negara menggunakan metode perbandingan *historical cost* Rp350.835.950,00.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Makawimbang, H.F., *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 55.

<sup>119</sup> Yulifati Laoli & Rosmaida Tambun, "Analisis skeptivitas Gubernur DKI Jakarta terhadap Kesahihan Laporan Audit BPK RI Ditinjau dari Standar Pemeriksaan Akuntan (Studi Kasus RSUD Sumber Waras Jakarta)"....*Op.Cit.*

Penetapan metode penghitungan kerugian keuangan negara tidak dapat dipolakan secara seragam meskipun sama-sama dalam satu konstruksi kasus, yaitu belanja hibah. Hal ini dibuktikan dengan metode penghitungan kerugian keuangan negara pada kasus dana hibah Pemerintah Daerah kepada KONI Kabupaten Sleman menggunakan metode perbandingan historical cost sedangkan kasus dana hibah Pemerintah Daerah kepada KONI Kabupaten Bantul menggunakan dua metode, yaitu metode total loss dan metode perbandingan historical cost. Penetapan metode penghitungan kerugian keuangan negara oleh Perwakilan BPKP Daerah Istimewa Yogyakarta pada kedua kasus dana hibah tersebut berdasarkan pada penyimpangan yang terjadi.<sup>120</sup>

Proses audit investigasi mencakup sejumlah tahapan yang secara umum dapat dikelompokkan sebagai berikut:<sup>121</sup>

- 1) Penelaahan informasi awal;
- 2) Perencanaan;
- 3) Pelaksanaan;
- 4) Pelaporan;
- 5) Tindak lanjut.

Mulai dari proses pelaksanaan audit investigasi tersebut dihasilkan bukti berupa Laporan Hasil Audit Investigasi dan Lampiran Bukti Audit. Namun bukti audit itu tidak dapat digunakan secara langsung untuk pembuktian tindak pidana. Laporan Hasil Audit Investigasi dan bukti pendukung yang memaparkan adanya tindak pidana korupsi harus memenuhi syarat formil alat bukti dimana sekurang-kurangnya terdapat 2 (dua) alat bukti yang sah (Pasal 183 KUHP). Bukti tersebut mencakup keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan

---

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Heodorus, M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2009) hlm 24.

terdakwa (Pasal 184 KUHAP). Setelah dilakukan pengolahan lebih lanjut maka dalam audit investigasi dihasilkan alat bukti menurut KUHAP antara lain sebagai berikut:<sup>122</sup>

- 1) Inventarisasi fisik dapat diolah menjadi alat bukti keterangan saksi dan keterangan terdakwa;
- 2) Konfirmasi kepada pihak ketiga independen dapat dijadikan alat bukti keterangan saksi;
- 3) Dokumen dapat diolah untuk dijadikan alat bukti keterangan saksi dan keterangan terdakwa;
- 4) Dokumen otentik dapat langsung menjadi alat bukti surat;
- 5) Hasil wawancara dapat diproses menjadi alat bukti keterangan saksi dan keterangan terdakwa;
- 6) Observasi dapat diolah menjadi alat bukti petunjuk untuk memproses bukti audit menjadi alat bukti, auditor investigasi dapat dilibatkan, meskipun keputusan tetap di tangan penyidik.

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa BPK dan BPKP, tidak begitu saja melakukan justifikasi awal bahwa kerugian keuangan negara terjadi akibat adanya korupsi. Melainkan melalui *disclaimer* terlebih dahulu hingga pada akhirnya menyimpulkan benar adanya kerugian keuangan negara. Berdasarkan penjelasan tersebut maka jelaslah paradigma penghitungan kerugian keuangan negara, antara BPKP dan BPKP serta KPK terjadi *gap* paradigma.

## **B. Penyelesaian persoalan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan Tindak Pidana Korupsi**

Penetapan kerugian keuangan negara berkaitan dengan penentuan terkait besaran kerugian yang dialami oleh negara, akibat dari suatu perbuatan tindak pidana korupsi. Persoalan penetapan kerugian keuangan negara ialah terjadi pada aspek kurangnya kompetensi auditor BPK dan terjadinya tumpang tindih hasil penghitungan kerugian keuangan negara. Merupakan bentangan fakta, bahwa benar jika penetapan kerugian keuangan negara berada dibawah kendali beragam macam lembaga, dapat melahirkan

---

<sup>122</sup> Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 34.



ketidakpastian hukum.<sup>123</sup> Terlebih paradigma yang digunakan berbeda.<sup>124</sup> Berdasarkan pendapat tersebut maka penulis merasa perlu, untuk mendudukkan bahwa penghitungan kerugian keuangan negara harus diserahkan kepada lembaga penegak hukum. Adapun cara yang dapat digunakan adalah:

- I. BPK dan BPKP menjadi lembaga yang memberikan hasil audit kepada KPK dan tidak dilakukan dengan melampaui kewenangan tersebut.
- II. KPK menjadikan hasil audit BPK atau BPKP sebagai bukti pendukung dalam melakukan penuntutan di persidangan, KPK harus terlebih dahulu menunggu hasil audit eksternal tersebut, sebelum menentukan sikap perihak penindakan tindak pidana korupsi.

Perlu mengembalikan penetapan kerugian keuangan negara, pada *criminal justice system*. *Criminal justice system*. Hal ini merupakan hasil pemikiran dari Frank Remington, seorang pakar hukum dari Amerika Serikat. Timbulnya istilah sistem peradilan pidana ini merupakan suatu respon atas ketidakpuasan terhadap aparat dan institusi penegak hukum. Remington memperkenalkan rekayasa administrasi peradilan pidana melalui pendekatan sistem (*system approach*). Gagasan ini kemudian diletakkan pada mekanisme peradilan administrasi peradilan pidana dan diberi nama *criminal justice system*.<sup>125</sup>

Pada historisnya sebelum adanya lembaga penegak hukum pemberantasan korupsi, seperti KPK telah dikenal *criminal justice system*. Sistem peradilan pidana selalu melibatkan dan mencakup sistem dengan ruang lingkup masing-masing proses peradilan pidana, sebagai berikut:<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Hakim sebenarnya diberikan kebebasan dalam memilih, audit lembaga mana yang akan digunakan dalam menentukan kerugian keuangan negara. Tetapi bukan berarti tidak adanya lembaga yang final untuk melakukan audit kerugian keuangan negara, akan dibiarkan begitu saja. Sebab akan muncul ketidakpastian hukum jika suatu saat terjadi perhitungan yang berbeda.

<sup>124</sup> BPK dan BPKP adalah lembaga yang akan melakukan validasi administrasi, yakni apakah kerugian keuangan negara terjadi secara administrasi. Berbeda dengan KPK yang langsung mengkontekskan kerugian keuangan negara dengan dugaan tindak pidana korupsi.

<sup>125</sup> Yesmil Anwar & Adang, *Sistem Peradilan Pidana Konsep, Komponen & Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Widya Padjajaran, 2009), h. 33.

<sup>126</sup> Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Malang: UMM Press, 2005), hlm. 219-220.

- 1) Kepolisian, dengan tugas utama: menerima laporan dan pengaduan dari publik manakala terjadi tindak pidana, melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, melakukan penyaringan terhadap kasus-kasus yang memenuhi syarat untuk diajukan ke keJaksanaan, melaporkan hasil penyidikan kepada keJaksanaan dan memastikan dilindunginya para pihak yang terlibat dalam proses peradilan pidana.
- 2) KeJaksanaan dengan tugas pokok, menyaring kasus-kasus yang layak diajukan ke pengadilan, mempersiapkan berkas penuntutan, melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan pengadilan.
- 3) Pengadilan berkewajiban menegakkan hukum dan keadilan, melindungi hak-hak terdakwa, saksi dan korban dalam proses peradilan pidana, melakukan pemeriksaan kasus-kasus secara efisien dan efektif, memberikan putusan pengadilan yang adil dan berdasar hukum, dan menyiapkan arena publik untuk persidangan sehingga publik dapat berpartisipasi dan melakukan penilaian terhadap proses peradilan di tingkat ini.
- 4) Lembaga pemasyarakatan berfungsi untuk menjalankan putusan pengadilan berupa pemenjaraan, memastikan terlindunginya hak-hak narapidana, melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki narapidana, dan mempersiapkan narapidana untuk kembali ke masyarakat.
- 5) Pengacara dengan fungsi melakukan pembelaan bagi klien dan menjaga agar hak-hak klien dipenuhi dalam proses peradilan pidana.

Kolaborasi antara lembaga dalam penegakan tindak pidana korupsi, merupakan suatu hal yang harus dan lazim dilakukan. Dalam praktik penegakan hukum khususnya penyidikan tindak pidana korupsi, bukan hal yang aneh apabila penegak hukum harus berhadapan dengan aparat penegak hukum lainnya dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi.<sup>127</sup>

Penulis berpendapat dalam penentuan kerugian keuangan negara, agar tidak terjadi kontradiktif pendapat diantara masing-masing lembaga dalam penentuan kerugian keuangan negara. Dapat dilakukan kolaborasi antara BPK, BPKP dan KPK. Yakni perkara dugaan tindak pidana korupsi pada awal saat ditangani terlebih dahulu harus memperoleh hasil audit BPK sebagai bukti permulaan awal. Kemudian untuk di Pengadilan maka KPK dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dengan bebas apakah akan mensandarkan pada audit BPK ataukah secara mandiri

---

<sup>127</sup> Ibid.

melakukan penghitungan kerugian keuangan sendiri. Selama ini kesalahan yang terjadi adalah akibat tidak ditaatinya SEMA Nomor 4 tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.<sup>128</sup> Sedangkan untuk BPKP dapat melakukan audit apabila diminta oleh KPK atau setidaknya saat melakukan audit BPKP menemukan adanya indikasi korupsi, maka dapat melakukan penyerahan penanganan perkara ke tindak pidana korupsi pada KPK.

Pendapat penulis terkait kolaborasi antara BPK, BPKP dan KPK bukanlah hal yang keliru. Sebab secara yuridis hal tersebut didukung oleh berbagai Peraturan Perundang-Undangan, dengan uraian sebagai berikut:

- a) Pasal 8 huruf c, d dan e Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa: c). Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait. d). Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. e). meminta laporan kepada instansi yang berwenang mengenai upaya pencegahan sehingga tidak terjadi tindak pidana korupsi.
- b) Pasal 8 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyebutkan bahwa: (3). Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. (4). Laporan BPK

---

<sup>128</sup> Misalkan pada kasus korupsi Biaya Operasional Kendaraan Bus Trans Jogja oleh PT. Jogja Tugu Trans, BPKP dalam melakukan audit kerugian keuangan negara berdasarkan permohonan Kejaksaan yang menangani perkara tersebut, tidak berkoordinasi dengan BPK. Akhirnya Majelis hakim tidak mengakui hasil audit BPKP DIY.

sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.

c) Pasal 5 huruf a, Pasal 6 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Keputusan Bersama Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Dan Kepala Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Nomor: 42/KPK-BPKP/IV/2007 & Nomor: Kep-501/K/D6/2007 menyebutkan bahwa:

I. Pasal 5 huruf a “Dugaan tindak pidana korupsi telah terpenuhi, maka BPKP menyerahkan LHAI kepada KPK untuk diproses lebih lanjut secara hukum”.

II. Pasal 6: (1). Apabila dalam melaksanakan tugas audit investigatif, BPKP menemukan kasus berindikasi TPK, BPKP dapat menyerahkan kasus tersebut kepada KPK. (2). Penyerahan kasus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan setelah BPKP dan KPK mengadakan gelar kasus bersama. (3). Pada akhir gelar kasus bersama sebagaimana dimaksud ayat (2), BPKP dan KPK membuat kesepakatan mengenai terpenuhi atau tidaknya dugaan TPK dalam kasus tersebut dan dituangkan ke dalam Berita Acara Kesepakatan.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012, perihal pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, memperkuat pendapat penulis. Bahwa *criminal justice sistem* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, dapat berkolaborasi diluar lembaga yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Berikut pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut:

Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK. Dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa

membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK. Misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.<sup>129</sup>

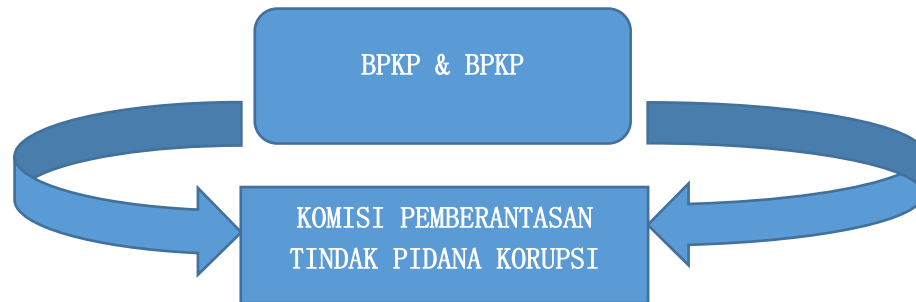
Sebagaimana diketahui, kewenangan penyidikan perkara tindak pidana korupsi ada pada Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Akan tetapi masing-masing lembaga penegak hukum tersebut masing memiliki kelemahan dalam hal koordinasi. Akibat lemahnya koordinasi antar institusi penegak hukum menyebabkan munculnya tarik menarik kewenangan antara lembaga penegak hukum yang pada akhirnya bermuara pada situasi disharmonis dan melemahnya proses penegakan hukum secara keseluruhan.<sup>130</sup>

Terlebih metode yang digunakan masing-masing lembaga, dalam penentuan penetapan kerugian keuangan negara berbeda-beda. Jika BPK dan BPKP melakukan penghitungan kerugian keuangan negara dengan sistem audit pengelolaan keuangan secara administrasi. Maka KPK melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dengan pendekatan pembuktian delik materiil tindak pidana korupsi. Oleh karenanya untuk menghindari persoalan tersebut, maka kolaborasi dalam penentuan kerugian keuangan negara harus dilakukan sejak tahap penyelidikan. Harus ada yang terlebih dahulu memulai perhitungan di luar pengadilan dan harus ada yang menindaklanjuti dalam bentuk penentuan tindakan hukum yang akan dilakukan saat masuk di pengadilan. Berikut ilustrasi penetapan kerugian keuangan negara dari penulis<sup>131</sup>:

---

<sup>129</sup>Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012, hlm 53.

<sup>130</sup> Zuhadi Savitri Noor, "Koordinasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Antar Lembaga Penegak Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana", *Syar Hukum Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 19, No. 2, Juni 2018, hlm. 15.



Sumber: Penulis, 2023.

BPK, BPKP & KPK harus membuat surat keputusan bersama perihal penetapan kerugian keuangan negara. Hal ini dilakukan untuk menjadi pedoman bersama, dalam membentuk prosedur atau mekanisme penentuan kerugian keuangan negara sebelum masuk ke proses penuntutan di Pengadilan. Yakni melalui beberapa formulasi dengan uraian sebagai berikut:

- I. BPK melakukan penghitungan kerugian keuangan negara atas dasar inisiatif sendiri atau permintaan dari KPK. Dengan membuat rekomendasi yang tidak melakukan konklusi bahwa telah terjadi suatu tindak pidana korupsi;
- II. KPK menjadi penentu di persidangan dalam hal terjadi kerugian keuangan negara, apakah akan menggunakan hasil audit BPK atau BPKP.

Menurut penulis KPK dapat menjadi penentu awal untuk mengklasifikasikan, hasil perhitungan lembaga mana yang akan digunakan dalam rangka menggunakan perhitungan untuk dimasukkan dalam dakwaan. Oleh karena KPK melakukan perhitungan secara faktual. Jika mendasarkan pada Pasal 10 ayat (3) Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penyelesaian Kerugian Negara Bukan terhadap Bendahara, menyebutkan bahwa laporan hasil pemeriksaan memuat: a). Uraian fakta kejadian; b). Kesimpulan dan d). Rekomendasi. Artinya fakta-fakta dalam melihat kerugian keuangan negara bagi KPK, adalah tidak boleh melebar kemana-mana. Tetapi KPK bukanlah penentu dalam akhir menentukan kerugian keuangan negara secara final. Sebab masih ada Hakim yang menjadi pemutus perkara.

Penulis berpendapat Hakim menjadi penentu akhir daripada, perhitungan keuangan negara. Pada hakimlah akhir daripada final perhitungan kerugian keuangan negara. Pertanyaannya kepada siapakah hakim akan memegang hasil akhir perhitungan keuangan negara. Tentu hal ini perlu dilihat secara sosiologis atau berdasarkan pengalaman hakim yang pernah mengadili perkara tindak pidana korupsi. Menurut hasil wawancara yang penulis dengan Ilham Nasution Hakim Pengadilan Negeri Unaha, mengungkapkan bahwa:<sup>132</sup>

“Seperti pertanyaan mas, kami tidak bisa berkomentar atas Putusan hakim lainnya sebab itu menyangkut etika dan profesionalitas. Tetapi pada prinsipnya kami akan mempertimbangkan seluruh pihak yang terkait di pemeriksaan perkara tindak pidana korupsi. KPK, BPK & BPKP merupakan lembaga yang perhitungan mereka akan di pertimbangkan. Sepanjang hakim menilai alasan atau argumentasi hasil perhitungan kerugian keuangan negara tersebut, bersesuaian dengan alat bukti yang lainnya. Tetapi kami secara bebas menentukan besaran kerugian keuangan negara tersebut”.

Merujuk pada pendapat Ilham Nasution maka dapat disimpulkan bahwa penghitungan kerugian negara, merupakan hak prerogatif hakim. Artinya hakimlah penentu kerugian keuangan negara terakhir, sebagai penegak hukum yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Meskipun demikian hakim tentunya akan dipengaruhi oleh pertimbangan kerugian keuangan negara dari BPK, BPKP & KPK.

Secara konseptual dalam menafsirkan makna korupsi, para hakim selalu menetapkan batasan, unsur, dan vonisnya dalam perkara yang bersangkutan kepada rambu-rambu peraturan perundang-undangan yang terkait korupsi. Kondisi seperti ini lumrah dipahami, sebab dalam memeriksa perkara korupsi hakim tidak dapat berdiri sendiri. Hakim terikat pada surat dakwaan yang diajukan oleh jaksa penuntut umum yang selalu mendakwa terdakwa.<sup>133</sup> Kebebasan hakim tersebut bukanlah kebebasan

---

<sup>132</sup> Wawancara dilakukan *via telfon whatsapp* Sabtu 26 Agustus 2023.

<sup>133</sup> M. Syamsudin, Pemaknaan Hakim Tentang Korupsi Dan Implikasinya Pada Putusan: Kajian Perspektif Hermeneutika Hukum, Jurnal Mimbar Hukum Vol. 22, No. 3, Oktober 2010, hlm. 502.

yang anarki, melainkan kebebasan menentukan kerugian keuangan negara dengan konstruktif. Pendekatan konstruktif tentunya dilakukan dengan mempertimbangkan dakwaan<sup>134</sup> dan pembelaan terdakwa.

Dewasa ini dapat dipahami proses penegakan hukum tindak pidana korupsi saat ini seringkali terkendala karena lemahnya koordinasi antar institusi penegak hukum khususnya dalam proses penyidikan karena masing-masing institusi penegak hukum memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan perkara korupsi, ditambah dengan ego sektoral masing-masing institusi penegak hukum menimbulkan kompleksitas penanganan perkara tindak pidana korupsi.<sup>135</sup>

Sistem yang terpadu akan menghasilkan keselarasan dalam suatu pemberantasan tindak pidana korupsi. Mardjono Reksodiputro Dalam Efi Laila<sup>136</sup> juga mengemukakan bahwa apabila keterpaduan dalam sistem tidak dilakukan maka diperkirakan akan terdapat tiga kerugian sebagai berikut:

- I. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- II. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana); dan
- III. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektifitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.

Tidak berhasilnya penegakan hukum bisa berakar dari tidak bekerjanya sistem atau terhambatnya salah satu komponen dari sistem peradilan pidana (SPP) dalam menjalankan perannya, dimulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan dan dalam pelaksanaan pidananya sendiri.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Dakwaan memuat pertimbangan perhitungan kerugian keuangan negara dari BPK, BPKP & KPK.

<sup>135</sup> Marwan Mas, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), hlm 87.

<sup>136</sup> Efi Laila Kholis, "Hubungan Polisi Dan Jaksa Dalam Peradilan Pidana Terpadu", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 2, No. 8, November 2003, hlm. 44.

<sup>137</sup> Sukmareni, "Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi menurut Sistem Peradilan Pidana Indonesia", *Pagaruyuang: Law Journal*, Vol. 1, No. 2, Januari 2018, hlm. 162.



Berbagai upaya di dalam rangka pembaharuan suatu produk hukum dalam rangka penanggulangan atau pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut belum juga menunjukkan hasil yang maksimal. Hal ini pernah pula dikemukakan oleh Andi Hamzah bahwa korupsi tetap merajalela, buktinya peraturan-peraturan silih berganti, selalu yang belakangan itu memperbaiki yang duluan, namun korupsi dalam segala bentuknya dirasakan masih juga mengganas serta masih merajalela. Perangkat substansi hukum yang diperankan oleh *criminal justice system* (SPP), tidak dapat menyentuh semua pelaku tindak pidana korupsi yang ada di Indonesia.<sup>138</sup>

Melihat fenomena di atas tampaklah akan adanya suatu keterbatasan kemampuan hukum pidana untuk penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Untuk itu diperlukan sarana lain (non-penal) selain sarana pidana (penal) dalam penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Perlunya di intensipkan dan diepektipkan sarana non-penal untuk penanggulangan kejahatan (termasuk korupsi) menurut Barda Nawawi Arief, antara lain karena adanya alasan bahwa masih diragukannya ataupun dipermasalahkannya efektivitas sarana penal dalam mencapai tujuan politik kriminal.<sup>139</sup>

Undang-Undang Tipikor Pasal 2 dan Pasal 3 tersebut mengalami perubahan melalui Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi (MK), sebagai berikut:<sup>140</sup>

- 1) Putusan MK Nomor: 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006. Putusan tersebut menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 2 ayat (1) yang awalnya dimaknai sebagai *materiele wederrechtljkheid*, telah dimaknai

---

<sup>138</sup>Andi Hamzah, *Korupsi Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 3.

<sup>139</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 58.

<sup>140</sup>Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm 72. Dikutip dari Andi Munafri DM, "Pertanggungjawaban Pidana Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 11, No. 1, Mei 2023, hlm. 37.

sebagai *formele wederrechtlijkheid*, karena bertentangan dengan asas kepastian hukum.

- 2) Putusan MK Nomor : 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. MK menegaskan dalam pembuktian tindak pidana korupsi, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPK dan BPKP, melainkan juga dapat berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri diluar temuan BPK dan BPKP.

Selain MK, Mahkamah Agung (MA) telah menerbitkan SEMA Nomor 4 tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Berdasarkan SEMA Nomor 4 tahun 2016 huruf A tentang Rumusan Hukum Kamar Pidana angka 6 menegaskan bahwa instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah BPK yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya. Seperti BPK, BPKP/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau *mendecclare* adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara”.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Ibid.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia masih memiliki beberapa persoalan diantaranya: *Pertama*, auditor BPK dan BPKP tidak memiliki kecukupan kecakapan profesional di bidang hukum karena minimnya pengetahuan, keahlian dan pengalaman untuk memberikan ‘pendapat’ tentang penerapan atau pemberlakuan sebuah Peraturan Presiden karena bukan kompetensi inti seorang auditor. *Kedua*, tumpang tindih penetapan kerugian keuangan negara terjadi secara konsisten. Hal ini dapat kita lihat dalam kasus korupsi Biaya Operasional Kendaraan Bus Trans Jogja oleh PT. Jogja Tugu Trans, kasus korupsi Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Yogyakarta, kasus penggunaan dana hibah yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul kepada Komite Olahraga Nasional Indonesia.
2. Penyelesaian persoalan penetapan kerugian keuangan negara dalam penegakan tindak pidana korupsi, dilakukan dengan mengembalikan kerugian keuangan negara dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi pada KPK, melalui Direktorat Penindakan. Hal ini karena terjadi perbedaan paradigma dalam penentuan kerugian keuangan negara. BPK dan BPKP akan selalu melihat pada aspek administrasi terlebih dahulu. Padahal penanganan korupsi dalam menentukan kerugian keuangan negara harus dilakukan dengan cepat. Alasannya ialah status kerugian keuangan negara akan menentukan penjatuhan hukuman yang akan dikenakan kepada Terdakwa.

## **B. Saran**

1. Untuk DPR dan Presiden, SEMA Nomor 4 tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, harus dinormakan dalam bentuk Undang-Undang agar menjadi pedoman baku dan bersama bagi seluruh lembaga terkait. Bahwa hasil audit kerugian keuangan negara, dilakukan oleh BPK untuk kemudian diserahkan kepada penegak hukum.
2. Untuk KPK dan Kejaksaan agar menerbitkan aturan internal masing-masing bahwa audit kerugian keuangan negara harus dikeluarkan oleh BPK, dalam hal diduga atau patut diduga ada dugaan tindak pidana korupsi yang terjadi. Jika tidak maka hasil perhitungan kerugian keuangan negara akan selalu terjadi perbedaan pendapat diantara masing-masing lembaga.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Alkostar Artidjo, (2018) *Metode Penelitian Hukum Profetik*, Yogyakarta: FH UII Press.

Anwar, Yesmil & Adang, (2009), *Sistem Peradilan Pidana Konsep, Komponen & Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Widya Padjajaran).

Arief, Barda Nawawi, (2007), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Burlian Paisol, 2015, *Sistem Hukum di Indonesia*, Palembang: NoerFikri Offsert.

Chairul, Huda, (2006), *Dari tiada pidana tanpa kesalahan menuju kepada tiada pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan: tinjauan kritis terhadap teori pemisahan tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana*, Jakarta: Kencana.

Follet, Mary Parker, (2009), *Manajemen*, (Jakarta: Indeks).

H.F., Makawimbang, (2014), *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media.

Hamzah Andi, (1999), *Korupsi di Indonesia dan Pemecahannya*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.

Hamzah, Andi, (1991), *Korupsi Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Hartanti, Evi, (2008), *Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua*, (Jakarta: Sinar Harapan Offset).

Harun M.Husen, (1991), *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Hiariej, Eddy O.s., (2009), *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Erlangga.

Kholiq, M. Abdul, (2002), *Buku Pedoman Kuliah Hukum Pidana*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Lubis, Mochtar, (1975), *Etika Pegawai Negeri*, (akarta: Yayasan Obor, Jakarta).

Mas Marwan, (2004), *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

\_\_\_\_\_, (2014), *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bogor: Ghalia Indonesia.

Moeljatno, (2008), *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rinke Cipta.

Mulyadi, (2015), *Auditing. Edisi Kelima*, Jakarta: Salemba Empat.

- Priyatno, Dwidja, (2012), *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rahardjo Satjipto, (2010), *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.
- Saidi, Muhammad Djafar, (2011), *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT.Raja Grafindo.
- Semma, Mansyur, (2008), *Negara Dan Korupsi Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha, (2011), *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Soekanto Soerjono, (1983), *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: UI Pres, 1983.
- Soekanto Soerjono, (2004), *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Soekanto, Soerjono, (2011), *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudarto, (1975), *Hukum Pidana Jilid I A-B*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Suhendra, (2015), *Konsep Kerugian Negara*, Malang: PT Setera Press.
- Sunaryo, Sidik, (2005), *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Malang: UMM Press.
- Sutedi, Adrian, (2010), *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.

## **JURNAL**

- Akhmad Priharjanto & Yuniarto Hadiwibowo, (2021) “Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara Dan Peran PKN STAN”, *Jurnal Info Artha*, Volume 5, No. 2.
- Ferdian Bayu, Din Mohd. & M. Gaussyah, (2018), “Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”, *Syah Kuala Law Journal*, Volume 2, Nomor 3.
- Lutfil Ansori, (2017), “Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 4, No. 2.
- M. D. A. Irawan & Siti Khodijah, (2021), “Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindakan Pidana Korupsi”, *Rechsudent Journal*, Volume 2, Nomor 3.
- Made Oka Cahyadi Wiguna, (2021) “Pemikiran Hukum Progresif untuk Perlindungan Hukum dan Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, 2021.

- Masdar Ryketeng, (2020), “Faktor-Faktor Penyebab Perbedaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Of Management*, Volume 3, Nomor 1, 2020.
- Max Boli Sabon, (2013), “Teori Hukum Progresif: Pengendali Dunia Yang Lepas Kendali”, *Jurnal MMH*, Volume 42, Nomor 4, 2013.
- Mudemar A. Rasyidi, (2014), “Korupsi Adalah Suatu Perbuatan Tindak Pidana Yang Merugikan Negara Dan Rakyat Serta Melanggar Ajaran Agama”, *Jurnal Mitra Manajemen*, Volume 6, No. 2, 2014.
- Paulina Y. Amtiran dan Aldarine Molidya, (2020), “Pengelolaan Keuangan Negara”, *Journal Of Management*, Volume 12, Nomor 2.
- Santoso, M. A., (2022), “Dampak penjatuhan pidana korupsi bagi pegawai Negeri yang sedang menjalankan tugas Administrasi Negara”. *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 7, Nomor 2.
- Satoto, S., & Fitria, F., (2022), “Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Melakukan Audit Investigasi Guna Menentukan Kerugian Keuangan Negara”, *Jurnal Wajah Hukum*, Volume 6, Nomor 1.
- Suhartini Suhartini, (2019), “Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara”, *Jurnal De Jure*, Vol. 11, No. 2, 2019.
- Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, (2020), “Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah”, *Jurnal Diction*, Volume 3, Nomor 2.
- Safitri, Nurwahyu, Sinapoy Muh. Sabaruddin, Jafar Kamaruddin, (2019), “Penetapan Kerugian Keuangan Negara merupakan Kewenangan BPK atau BPKP”, *Jurnal Haluoleo Legal Research*, Volume 1, Nomor 2.
- Mursalin, (2013), “Peran Audit Forensik dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, *Jurnal Media Wahana Ekonomika*, Volume 10, Nomor 2.
- Yasir, Runi, A.Rani Faisal & Din Mohd.,(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)”, *Syah Kuala Law Journal*, Volume 3, Nomor 2.
- Batubatra, Ladi Titorlianti, (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*, Volume 2, Nomor 3.
- Rampengan, Mahdalena Deisi, (2014), “Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Lex et Societatis*, Volume 2, Nomor 3.
- Pontoh, Andini Rahmayanti, “Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN/BUMD”, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 1, No 1, Januari-Maret 2013.

- Kaldera, Nawang Xalma, Aulia Muthi, Faza Hani Adila, (2020), "Peran BPK Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Pengelolaan Keuangan Negara", *Jurnal Fundamental Justice*, Volume 1, Nomor 2.
- Rinjani, Peran, (2020), "Auditor Internal Dan Auditor Eksternal Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Di Indonesia", *E-Jurnal Akuntansi*, Volume 2, Nomor 4.
- Pratama, Nova Indra, (2021), "Mekanisme Koordinasi dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi (Studi di Kepolisian Resort Kota Besar Medan)", *Airlangga Development Journal*.
- Ferdian R. Bayu, dkk, (2018), "Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Syiah Kuala Law Journal*, Volume 2, Nomor 3.
- Illahi, Beni Kurnia dan Alia Muhammad Ikhsan, (2017), "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK", *Jurnal Integritas*, Volume 3, Nomor 2.
- Ulang, Mangun Sosiawan, (2019), "Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 19, Nomor 4.
- Wachid, Moch. Abd., (2015), "Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh KPK", *Maksigama Jurnal Hukum*, Volume 18, Nomor 1.
- Silalahi, Rio Rinaldi, (2018), "Penegakan Hukum Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016", *Jurnal Lex Reinssance*, Volume 3, Nomor 2.
- D. Lewokeda, Kornelia Melansari, (2018-2019), "Pertanggungjawaban Pidana Tindak Pidana Terkait Pemberian Delegasi Kewenangan", *Jurnal Mimbar Keadilan*, Volume 14, Nomor 28.
- Zulhadi, Savitri Noor, (2018), "Koordinasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Antar Lembaga Penegak Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana", *Syiar Hukum Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 19, No. 2.
- Kholis, Efi Laila, (2003), "Hubungan Polisi Dan Jaksa Dalam Peradilan Pidana Terpadu", *Jurnal Media Hukum*, Volume 2, Nomor 8.
- Sukmareni, (2018), "Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi menurut Sistem Peradilan Pidana Indonesia", *Pagaruyuang: Law Journal*, Volume 1, Nomor 2.
- DM Andi Munafri, (2023), "Pertanggungjawaban Pidana Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Volume 11, Nomor 3.
- Ali, Mahrus, (2022), "Kritik Terhadap Pembuktian Hubungan Kausalitas Dalam Putusan Pengadilan Terkait Pasal 93 Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 29, No. 3.



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

Maulana, Radinal Ghani, “Problematika Yuridis Keabsahan Audit Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Temuan Kerugian Negara (Studi Kasus Pembelian Lahan RS Sumber Waras Oleh Pemprov DKI Jakarta)”, *Novum: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2016

Tongat, 2015, “Rekonstruksi Politik Hukum Pidana Nasional”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3.

Laoli, Yulifati & Tambun Rosmaida, “Analisis skeptivitas Gubernur DKI Jakarta terhadap Kesahihan Laporan Audit BPK RI Ditinjau dari Standar Pemeriksaan Akuntan (Studi Kasus RSU Sumber Waras Jakarta)”, *Journal Of Applied Accounting And Taxation*, Vol. 2, No. 2, 2017

### **Laporan Penelitian**

Tim Penyusun, Majalah Perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Selatan, Vol. 29, Edisi 2018.

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*.

Laporan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 202.1

BPK RI, Mengenal Lebih Dekat BPK Sebuah Paduan Populer, Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI, *Laporan Kinerja*, 2019.

### **PUTUSAN PENGADILAN**

Putusan Nomor 16/Pids.Sus-TPK/2018/PT. DKI.

Putusan Pengadilan Negeri Nomor 123/Pid.Sus-TPK/2017/PN. Jkt. Pst.

Putusan Nomor 2633 K/PID.SUS/2018

### **MAKALAH**

Soepardi, E. M. 2009. Memahami Kerugian Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi, *Makalah*, Disampaikan dalam Ceramah Ilmiah pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor.

### **WEBSITE**

<https://www.hukumonline.com/berita/a/gubernur-sultra-ditahan--pengacara-permasalahkan-kerugian-negara-lt595ddb7bb086d/>, diakses 29 Juli 2023.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/dua-aturan-ini-membuat-kpk-bingung-usut-kasus-sumber-waras-lt57611d15ab421/>, diakses 29 Juli 2023.