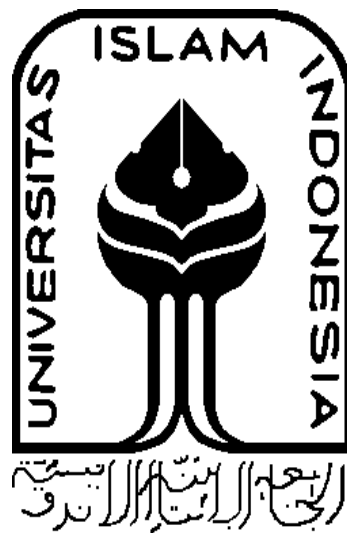


**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
TERHADAP PENYEDIA BARANG DAN JASA PEMERINTAH
DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI
(Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 25/PUU-XIV/2016)**

TESIS



OLEH :

NAMA MAHASISWA : KHOIRUL ARIWafa, S.H.
NIM : 20912028
BKU : HUKUM & SISTEM PERADILAN PIDANA

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

2023



**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
TERHADAP PENYEDIA BARANG DAN JASA PEMERINTAH
DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI**

**(Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 25/PUU-XIV/2016)**

Oleh :

**NAMA MAHASISWA : KHOIRUL ARIWafa, S.H.
NIM : 20912028
BKU : HUKUM & SISTEM PERADILAN PIDANA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/ Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Aroma Elmina Martha, S.H., M.H.

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



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



**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
TERHADAP PENYEDIA BARANG DAN JASA PEMERINTAH
DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI**

**(Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 25/PUU-XIV/2016)**

Oleh :

**NAMA MAHASISWA : KHOIRUL ARIWafa, S.H.
NIM : 20912028
BKU : HUKUM & SISTEM PERADILAN PIDANA**

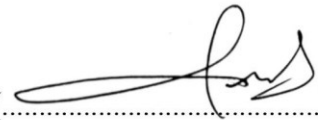
**Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 29 September 2023**

Pembimbing

Dr. Aroma Elmina Martha, S.H., M.H.
Penguji


(.....)

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


(.....)

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.


(.....)

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 PROGRAM MAGISTER (S-2) LMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **KHOIRUL ARIWAF, S.H.**
No. Mhs : **20912028**

Merupakan mahasiswa Program Magister ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulisan Tesis dengan judul: **PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TERHADAP PENYEDIA BARANG DAN JASA PEMERINTAH DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI (Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016).**

Dengan ini saya menyatakan sebagai berikut:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya 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 penjiplakan (*plagiat*);
3. Bahwa demi kepentingan akademik dan pengembangan, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan UII untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik bahkan pidana jika terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya didepan Majelis atau Tim Fakultas Hukum UII apabila tanda-tanda plagait disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar tanpa ada tekanan dalam bentuk apapun dari siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada tanggal : 25 September 2023

Yang membuat pernyataan,


The stamp is a blue rectangular official seal. It features the Garuda Pancasila emblem at the top center. Below the emblem, the text reads 'MEYERAI TEMPEL' in bold capital letters. At the bottom of the stamp, there is a unique alphanumeric code: 'C52AKX541209714'. The signature is written in black ink over the stamp.

Khoirul Ariwafa, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Alhamdulillah, segala puji syukur kehadirat Allah SWT atas semua nikmat dan karunia yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini dengan judul **“PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TERHADAP PENYEDIA BARANG DAN JASA PEMERINTAH DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI (Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016)”**. Salawat beriring salam dihaturkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad Saw, beserta keluarga, para sahabat dan para pengikutnya hingga akhir zaman.

Penyusunan Tesis ini dalam rangka memperoleh gelar Magister Hukum (MH) di Program Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Suatu penghargaan penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Aroma Elmina Martha, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing tesis yang telah membantu, mengarahkan, memberikan ilmu, saran, nasihat dan kesabaran serta arahan dan membimbing penulis hingga selesai.
4. Bapak Dr. Mahrus Ali, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Ridwan, S.H. M.Hum selaku penguji dalam Ujian Pendadaran Tesis yang telah banyak memberikan arahan dan saran terhadap tugas akhir ini.

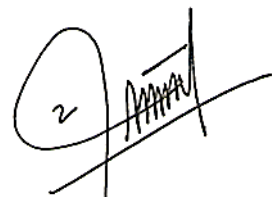
5. Alm. Ayahanda M. Romli dan Almh. Ibunda Nur Tri Hayati yang selalu mendorong untuk menyelesaikan pendidikan, dan tesis ini sebagai bentuk pertanggungjawaban moril anak kepada orang tua.
6. Isteri dan anak yang kucintai, Dita Wahyu Wijayanti dan Kaizy Banavsha, yang senantiasa mendukung penulis dan menjalani hari-hari dengan penuh kecemerlangan. Berikutpula kakak dan adik yang memberikan doa terbaik untuk dapat menyelesaikan studi magister hukum ini.
7. Keluarga Besar Kantor Hukum Ariyanto & Rekan yang senantiasa memberikan dorongan dan penyemangat dalam menyelesaikan Tesis ini.
8. Seluruh pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian tesis ini.

Semoga amal baik yang telah diberikan mendapatkan ridho dan mendapat imbalan anugerah dari Allah SWT. Penulis menyadari tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya, penulis sangat terbuka terhadap segala bentuk kritik dan saran dari para pembaca dan berharap penulisan tesis ini dapat memberikan nilai positif bagi pembaca sekalian.

Wassalamualaikum Wr. Wb

Jum'at, 29 September 2023

Penulis

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'K' followed by the name 'Ariwafa' and a horizontal line extending to the right.

Khoirul Ariwafa, S.H

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
ABSTRAK	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	8
F. Kerangka Teori	12
G. Metode Penelitian	21
1. Jenis Penelitian	21
2. Pendekatan Penelitian	22
3. Bahan Hukum	23
4. Pengumpulan Data Penelitian	24
5. Pengolahan dan Analisis Data	24
BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI TINDAK PIDANA KORUPSI, PENGADAAN BARANG ATAU JASA PEMERINTAH DAN PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA	25
A. Tindak Pidana Korupsi	25
1. Delik Korupsi	25
2. Pertanggungjawaban Pidana, Alasan Penghapus Pidana, Pengguguran Hak Menuntut dan Alasan Peringan Pidana	30

B. Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah	41
1. Penyedia Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah	41
2. Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah	45
C. Keuangan Negara dan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara	53
1. Keuangan Negara dan Kerugian Negara	53
2. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Perspektif Administrasi	65
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 dan Implikasi Kerugian Keuangan Negara	68
BAB III PEMBAHASAN	74
A. Pemaknaan Norma Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016	74
B. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Sebagai Alasan Penghapusan Pidana, Pengguguran Penuntutan dan Peringatan Pemidanaan	90
1. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Perkara Korupsi	90
2. Alasan Penghapusan, Peringatan dan Pengguguran Hak Menuntut serta Pemidanaan Pada Perkara Korupsi	95
3. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Sebagai Alternatif Penghapusan, dan Peringatan Pemidanaan	107
BAB IV PENUTUP	109
A. Kesimpulan	109
B. Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	111

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Penelitian Terdahulu	8
Tabel 2.	Alasan Penghapus Pidana Yang Tertulis (<i>Written Defences</i>) Pada Undang- Undang (KUHP)	34
Tabel 3.	Alasan Penghapus Pidana Diluar Undang-Undang (<i>Unwritten Defences</i>)	35
Tabel 4.	Pelaku Pengadaan Barang Atau Jasa Pemerintah	41
Tabel 5.	Skema Proses Pengadan Barang Dan Jasa Pemerintah	43

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai “**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TERHADAP PENYEDIA BARANG DAN JASA PEMERINTAH DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI (Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016)**”, yang bertujuan untuk mengetahui berkaitan dengan perubahan pemaknaan delik Pasal 4 UU Tipikor setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, dan mengetahui adanya alasan penghapus, memperingan pidana dan atau menghapuskan tuntutan dalam pengembalian kerugian keuangan negara oleh pelaku penyedia barang/ jasa dalam tindak pidana korupsi.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier. Pengolahan bahan hukum primer, skunder dan tersier akan dijelaskan dan diuraikan secara kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan **Pertama**, Pemaknaan delik Pasal 4 UU Tipikor setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 ditafsirkan dalam pengertian delik materiil, sehingga pengembalian kerugian keuangan negara dapat meniadakan dan atau menghapuskan pemidanaan pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. **Kedua**, Pengembalian kerugian keuangan negara menghasilkan dua pandangan yakni: Pertama, terdapat alasan penghapus pidana karena telah memenuhi penggantian kerugian negara selama pelaksanaan pekerjaan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kedua, pengembalian kerugian tidak menghapuskan pemidanaan, melainkan hanya sebagai faktor peringan hukuman kepada pelaku tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: *Pasal 4 UU Tipikor, Pengembalian Kerugian Keuangan Negara, Pengadaan Barang Atau Jasa Pemerintah, Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, Tindak Pidana Korupsi.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengembalian kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi dinilai masih sangat rendah penanggulangannya.¹ Kondisi ini sebagai cerminan atas ketidakmampuan negara dalam mewujudkan tujuan pemberantasan korupsi yakni memulihkan kerugian keuangan negara. Padahal pengembalian kerugian keuangan negara diharapkan mampu mengurangi defisit Anggaran Pendapatan Negara (APBN), agar dapat mengatasi ketidakmampuan negara dalam membiayai berbagai aspek kebutuhan negara berupa memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

Pengembalian kerugian keuangan negara yang disebabkan atas tindakan melanggar hukum atau kelalaian merupakan bentuk pemulihan kerugian keuangan Negara.² Pengembalian kerugian keuangan tersebut dipandang dalam konteks hukum administrasi dapat menghindari terjadinya kerugian keuangan negara yang telah terjadi. Namun demikian tidak selamanya penyelesaian kerugian melalui pengembalian kerugian keuangan negara dapat meniadakan pertanggungjawaban pidana.

¹ ICW Sebut Hanya 2,2 Persen Kerugian Negara Berhasil Dikembalikan <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/22/icw-sebut-hanya-22-persen-kerugian-negara-berhasil-dikembalikan>, diakses pada 15 Juli 2023.

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian keuangan negara/daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negera ini ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Salah satu tindakan negara dalam mencegah timbulnya kerugian keuangan negara adalah dengan mendasarkan pada pengaturan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (UU Tipikor). Tindakan pencegahan dan pemberantasan yang termuat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 lebih mengedepankan pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana korupsi dari pada pemulihan keuangan negara melalui pengembalian keuangan negara.

Pengembalian kerugian keuangan negara dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor masih menghadapi hambatan, baik pada tataran prosedural maupun pada tataran teknis. Pada sisi yang lain, pengembalian kerugian keuangan negara menghadapi benturan secara yuridis. Dalam tataran yuridis pengembalian kerugian keuangan negara dianggap tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi. Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 4 UU Tipikor yang menyatakan bahwa "*pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3*".

Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ini dalam perkembangannya mengalami perubahan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017 (Putusan MK 25/2016). Pada intinya isi Putusan menghapus kata 'dapat' sebelum unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Konsekuensinya unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dimaknai benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*). Dengan kata lain menentukan kerugian keuangan negara menjadi hal utama dalam pemenuhan unsur Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Berkaitan dengan penentuan kerugian keuangan Negara, Tipikor. Theodorus M. Tuanakotta³ merumuskan setidaknya ada 5 (lima) konsep atau metode penghitungan kerugian negara, antara lain: *Pertama*, Kerugian keseluruhan keuangan negara (*total loss*); *Kedua*, Ada selisih antara keuangan negara yang menyebar; *Ketiga*, Harga kontrak dengan nilai selisih keuangan negara; *Keempat*, Penerimaan yang menjadi hak negara tapi tidak disetorkan ke kas negara; *Kelima*, Pengeluaran yang tidak sesuai dengan anggaran, digunakan untuk kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu.

Penggunaan metode penghitungan kerugian keuangan negara tersebut sebagai perwujudan dari Putusan MK 25/2016, yang mengubah kualifikasi delik tindak pidana korupsi, semula delik formil menjadi delik materiil.⁴ Tegasnya harus ada pembuktian hubungan kausalitas antara perbuatan dan akibat yang ditimbulkan. Jika hubungan kausalitas ini tidak dapat dibuktikan atau tidak terbukti, maka pelaku atau Terdakwa harus dibebaskan.⁵

Secara implisit ketentuan Pasal 4 UU Tipikor memiliki korelasi dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Putusan MK 25/2016 yang merubah norma Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor secara tidak langsung menimbulkan dampak pada

³ Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat, 2009, hlm 172.

⁴ Mahrus Ali dan Deni Setya Bagus Yuherawan, *Delik-Delik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2020, hlm 15.

⁵ *Ibid*, hlm 20-21.

keberadaan Pasal 4 UU Tipikor. Lebih lanjut ketika terjadi proses pengembalian kerugian keuangan Negara yang dilakukan oleh pelaku dalam pengadaan barang/jasa pemerintah menghantarkan pada satu isu hukum berkaitan dengan status pertanggungjawaban hukum pidana atau dengan kata lain hal ini dapat dikualifikasikan untuk menyatakan peniadaan pidana atau berhentinya perkara tindak pidana korupsi.

Hal demikian menjadi dilematis ketika disatu sisi Negara menghendaki pengembalian kerugian keuangan dari hasil tindak pidana korupsi sebagai upaya pemulihan kerugian keuangan negara, namun pada disisi yang lain ketentuan normatif pada UU Tipikor menyatakan pelaku tindak pidana korupsi harus di mintakan pertanggungjawaban secara pidana.

Keadaan tersebut menimbulkan sikap ragu bagi pelaku untuk mengembalikan keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi. Sikap ragu dari pelaku tindak pidana korupsi yang tidak berniat mengembalikan kerugian negara atas sebab tetap akan dikenakan pemidanaan, di sikapi berbeda oleh Indriyatno Seno Adji, dikatakan bahwa bila nanti diduga kuat ada kerugian negara kemudian dikembalikan maka akan menjadi pertimbangan menentukan lanjut atau tidaknya kasus itu. Pengembalian kerugian keuangan negara akan bermanfaat dibandingkan jika dengan biaya yang besar harus dikeluarkan terlebih kasus tersebut berlanjut di pengadilan. Pertimbangan ini didasarkan pada tujuan akhir dari penindakan tindak pidana korupsi adalah maksimalisasi pengembalian kerugian keuangan negara.⁶

Pada sisi perbuatan korupsi, Michael Trebicock berpandangan bahwa pelaku

⁶ Wacana Koruptor tidak Dipenjara, Ternyata Ini Tujuan Akhirnya <https://www.jpnn.com/news/wacana-koruptor-tidak-dipenjara-ternyata-ini-tujuan-akhirnya?page=2> diakses pada 15 Juli 2023.

korupsi dipandang sebagai ‘*a rational actor-a moral person*,⁷ sehingga perbuatan pelanggaran sekecil apapun asalkan telah merugikan keuangan negara sekalipun tidak memperoleh atau menikmati keuntungan dari perbuatannya, dianggap telah melawan hukum dalam tindak pidana korupsi.⁸ Dua pendapat saling bertentangan itu dapat menjadi cermin penegakan hukum di bidang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Akibatnya pembangunan nasional dapat terhambat pelaksanaannya.

Salah satu pelaksanaan pembangunan Nasional adalah mendorong peningkatan pelayanan publik dan pengembangan Nasional dan daerah melalui pengaturan pengadaan barang atau jasa pemerintah sebagaimana pengaturan yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah, dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dan terakhir kalinya diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah).

Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dilakukan menggunakan keuangan negara dengan melibatkan pejabat administrasi yang mengadakan Pengadaan Barang/Jasa dengan Penyedia Barang/Jasa yang merupakan pelaku

⁷ Pengertian ‘*a rational actor*’ dari sudut teori moral (Immanuel Kant), dapat diterjemahkan dalam pengertian sengaja (*Dolus*) dengan tiga kriteria: sengaja dengan kepastian, sengaja dengan kemungkinan, *dolus eventualis*. Pengertian ‘*a rational actor*’ dalam hukum pidana menutup kemungkinan perbuatan yang disebabkan karena kelalaian sama sekali atau tidak diakui unsur kesalahan (*culpa*)

⁸ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016, hlm 207.

usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak. Bilamana ternyata dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, penyedia barang/jasa terlambat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan kontrak atau melakukan kesalahan dalam perhitungan jumlah/volume hasil pekerjaan berdasarkan audit, maka dihadapkan pada tiga pilihan penyelesaian, berupa : penyelesaian secara hukum administrasi,⁹ hukum perdata dan hukum pidana.

Penyelesaian dengan menggunakan instrumen hukum pidana seringkali dilakukan dengan penindakan tindak pidana korupsi. Fenomena ini dapat dilihat dari Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah menjadi salah satu sektor penyumbang perkara tindak pidana korupsi terbesar di Indonesia. Tidak kurang dari 277 kasus atau 21 persen korupsi di sektor Pengadaan Barang dan Jasa telah ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sejak tahun 2004 hingga tahun 2022.¹⁰

Permasalahan pada Pengadaan barang dan jasa pemerintah yang erat kaitannya dengan tindak pidana korupsi, senantiasa berkaitan dengan korupsi kerugian keuangan negara sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Seiring dengan perkembangan normatif perubahan delik Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor membuka peluang adanya penyelesaian melalui penegembalian kerugian keuangan negara oleh pelaku penyedia barang dan jasa pemerintah, akan tetapi terbentur dengan ketentuan Pasal 4 UU Tipikor.

Berdasarkan uraian tersebut, dengan adanya perkembangan normatif Pasal 2

⁹ Lihat Pasal 78 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

¹⁰ <https://www.infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/725314/21-persen-perkara-korupsi-berasal-dari-sektor-pengadaan-barang-dan-jasa> diakses pada 20 Juli 2023.

dan Pasal 3 UU Tipikor dan peluang penyelesaian pengembalian kerugian keuangan Negara. Penulis tertarik untuk mengkaji dalam penelitian ini dengan Judul “**Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Pelaku Penyedia Barang atau Jasa Pemerintah Dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, Penulis merumuskan suatu permasalahan untuk mempermudah pemahaman terhadap tema yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pasal 4 UU Tipikor mengalami perubahan pemaknaan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016?
2. Apakah terdapat alasan penghapusan, alasan memperingan dan peniadaan penuntutan pidana ketika terjadi pengembalian kerugian keuangan negara oleh pelaku penyedia barang/ jasa dalam tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pemaknaan Pasal 4 UU Tipikor setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 dan menilai adanya alasan-alasan yang dapat menghapuskan dan memperingan pemidanaan terhadap pelaku penyedia barang/jasa yang telah mengembalikan kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

1. Memberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang hukum pidana khususnya mengenai penegakan hukum tindak pidana korupsi. Dengan demikian pembaca atau calon peneliti lain akan semakin memahami tentang Pidana dan Pemidanaan Tindak Pidana Korupsi;
2. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pedoman bagi para pihak atau peneliti lain yang ingin mengkaji secara mendalam tentang hukum pidana atau lebih khusus lagi mengenai strategi penegakan tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan masalah yang penulis uraikan;
3. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih penelitian dalam rangka meningkatkan kualitas penegakan hukum khususnya kepada para penegak hukum dalam menegakkan hukum tindak pidana korupsi bila menghadapi kasus yang serupa.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang telah diuraikan diatas, sepengetahuan penulis belum pernah dikaji secara mendalam oleh para penstudi hukum lain, baik kajian secara teoritis maupun praktis. Penelusuran penulis terhadap hasil studi terdahulu yang sejenis baik yang telah dilakukan oleh para penstudi dari lingkungan fakultas hukum UII maupun diluar lingkungan fakultas UII dapat dilihat pada daftar tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Tema Penelitian	Esensi Penelitian
-----------	----------------	------------------------	--------------------------

1.	Muamar, S.H. (2017) Tesis. ¹¹	Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Oleh Pejabat Administrasi Negara Sebelum Penyidikan	<p>Penelitian ini menghasilkan kesimpulan dengan lahirnya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Pembendaharaan Negara seharusnya sudah menjadi jelas bagi pejabat administrasi negara yang mengembalikan kerugian keuangan negara sebelum penyidikan yakni dapat diselesaikan dengan upaya administrasi saja yang dilakukan dengan upaya internal pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintahan yang akibatnya penegak hukum tidak boleh melakukan penyidikan terhadapnya karena telah melalui proses administrasi secara internal.</p>
2.	Muib, (2017), Tesis. ¹²	Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Tahap Persidangan Perkara Tindak Pidana Korupsi	<p>Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif empiris. Kesimpulan penelitian ini adalah adanya pengembalian kerugian keuangan negara oleh terdakwa pada tahap persidangan disikapi berbeda oleh Majelis Hakim, ada yang mengakomodir pengembalian tersebut sehingga dipertimbangkan dalam putusan hakim dan digunakan sebagai hal yang meringankan dalam penjatuhan pidana. Namun ada yang berpendapat jika dalam persidangan pengembalian kerugian negara tidak dapat dipertimbangkan dikarenakan proses penyidikan perkara tindak pidana korupsi sudah selesai sehingga tidak dapat dilakukan penyitaan dan tidak</p>

¹¹ *Ibid.*

¹² Muib, “*Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Tahap Persidangan Perkara Tindak Pidana Korupsi*”, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2017.

			dipertimbangkan dalam putusan hakim dan tidak dipertimbangkan sebagai hal yang meringankan.
3.	M. Fatria, (2018), Tesis. ¹³	Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Penentuan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi	Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Kesimpulan yang diperoleh yakni Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 menafsirkan frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor harus dibuktikan dengan kerugian keuangan negara yang nyata (<i>actual loss</i>) bukan potensi atau perkiraan kerugian keuangan negara (<i>potential loss</i>). Akibat putusan Mahkamah Konstitusi ini terjadi perubahan dalam unsur Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor yang semula termasuk dalam delik formil berubah menjadi delik materiil, yang mensyaratkan harus ada akibat berupa kerugian keuangan negara atau perekonomian negara atau perekonomian negara yang nyata (<i>actual loss</i>), dan tidak lagi mengakomodir kerugian negara yang masih bersifat potensi (<i>potential loss</i>).
4.	Irlida Yuni Martina, SH, (2018), Tesis. ¹⁴	Pengembalian kerugian keuangan negara pada tahap penyelidikan perkara tindak pidana korupsi dalam perspektif kebijakan hukum pidana	Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kesimpulan penelitian ini diperoleh dua hal: Pertama, pengembalian kerugian keuangan negara oleh “calon tersangka” melalui penyelidikan pada tahap penyelidikan seyogyanya menghapus perkara tindak pidana

¹³ M Fatria, “*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Penentuan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*” Tesis, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2018.

¹⁴ Irlida Yuni Martina, “*Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Tahap Penyelidikan Perkara Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*”, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat, 2018.

			korupsi melalui diskresi penyelidik. Kedua, kebijakan formulatif di masa yang akan datang mengedepankan pengembalian kerugian keuangan negara dan pemberian sanksi administratif
5.	Ali Akbar Nasution (2018), Tesis ¹⁵	Pertanggungjawaban Pidana Terhadap <i>Mark-Up</i> Yang Dilakukan Oleh Panitia Pengadaan Barang Dan Jasa Dalam Proyek Pemerintah RI (Studi Kasus Pengadilan Negeri Medan Nomor: 95/Pid.Sus.K/2013/PN Mdn)	Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menghasilkan kesimpulan bahwa pengaturan tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa Pasal 2 Ayat (1) Jo Pasal 18 Ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, tentang penjatuhan sanksi pidana penjara terhadap Ferdinand Ritonga yang dijatuhi hukuman penjara selama 8 (delapan) tahun serta pidana denda Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah), menurut pendapat penulis kurang efektif dalam penerapan hukumnya, dikarenakan minimnya penjatuhan pidana denda yang berakibat tidak tergantinya kerugian keuangan Negara yang muncul dalam perkara ini.
6.	Slamet Pujiono, (2021), Tesis. ¹⁶	Pengembalian Kerugian Negara dan Implikasinya Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi (Study Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi	Hasil Penelitian menyimpulkan bahwa Pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan tindak pidana korupsi, dan implikasi Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016 terhadap Pasal 2 dan Pasal 3 adalah merubah delik tindak pidana menjadi delik materiil.

¹⁵ Ali Akbar Nasution, "*Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Mark-Up Yang Dilakukan Oleh Panitia Pengadaan Barang Dan Jasa Dalam Proyek Pemerintah RI (Studi Kasus Pengadilan Negeri Medan Nomor: 95/Pid.Sus.K/2013/PN Mdn)*", Tesis, Pasca Sarjana Universitas Muhamadiyah Sumatera Utara Medan, 2018.

¹⁶ Slamet Pujiono, "*Pengembalian Kerugian Negara dan Implikasinya Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi (Study Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016)*", Tesis, Pascasarjana Universitas Muhamadiyah Malang, 2021.

	No. 25/PUU-XIV/2016)	
--	----------------------	--

Penelitian diatas berbeda dengan topik permasalahan hukum yang akan diteliti. Dimana penulis menekankan pada pemaknaan delik Pasal 4 UU Tipikor pasca diberlakukannya Putusan MK 25/2016 dan menilai keadaan-keadaan mengenai adanya alasan penghapus dan peringan pemidanaan terhadap pelaku penyedia barang dan jasa pemerintah yang telah mengembalikan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi.

F. Kerangka Teori

Paradigma dalam menganalisis permasalahan pemaknaan atau penafsiran delik Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan MK 25/2016 dan alasan-alasan penghapus dan peringan pemidanaan terhadap pelaku penyedia barang/jasa pemerintah yang telah melakukan pengembalian kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi menggunakan, doktrin dan Teori Pertanggungjawaban Pidana, Teori Ekonomi Mikro, Teori *Restorative Justice* (Keadilan Pemulihan), dan alasan penghapus pidana.

1. Teori Pertanggungjawaban Pidana

Diskursus mengenai pertanggungjawaban pidana, tidak dapat dilepaskan dengan konsepsi tindak pidana. Sudarto berpendapat, dipidananya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Jadi mesikpun perbuatan tersebut memenuhi rumusan delik dalam undang-undang dan tidak dibenarkan (*an objective breach of a panel provision*), namun hal tersebut belum memenuhi

syarat untuk penjatuhan pidana. Untuk pemidanaan masih perlu adanya syarat, bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah (*subjective guilt*). Dengan kata lain, orang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut pandang perbuatan, perbuatannya baru dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut.¹⁷

Bertitik tolak pada asas ‘tiada pidana tanpa kesalahan’, Moeljatno mengemukakan suatu pandangan yang dalam hukum pidana Indonesia dikenal dengan ajaran dualistis.¹⁸ Pada pokoknya ajaran ini menitikberatkan pada pemisahan antara tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana. Definisi pertanggungjawaban pidana dikemukakan oleh ahli hukum Belanda yakni Simons, sebagai suatu keadaan psikis, sehingga penerapan suatu ketentuan pidana dari sudut pandang umum dan pribadi dianggap patut.¹⁹ Dari definisi tersebut dapat ditarik garis besar bahwa esensi pertanggungjawaban dalam hukum pidana adalah²⁰ :

- 1) Keadaan psikis atau jiwa seseorang;
- 2) Hubungan antara keadaan psikis dengan perbuatan yang dilakukan;

Pertanggungjawaban adalah mekanisme pernyataan atas kesalahan terdakwa berdasarkan sistem hukum yang mengandung “syarat-syarat faktual” yang diwujudkan dalam penuntutan atas kesalahan terdakwa melalui persidangan

¹⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: PT Alumni, 2010, hlm 49.

¹⁸ Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, Pidato Ilmiah, dalam Dies Natalis Universitas Gadjah Mada, 1955.

¹⁹ D. Simons, “*Leerboek van Het Nederlandsche Strafrecht, Eerste Deel, Zesde Druk, Groningen-Batavia: P.Noodhoof N.V., 1937, 194.* Dalam Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014, hlm 122.

²⁰ *Ibid.*

pengadilan dan “akibat-akibat hukum” atas terbuktinya kesalahan yang diwujudkan dalam bentuk putusan hukum tentang keabsahan penjatuhan pidana terhadap terdakwa. Hubungan antara syarat-syarat faktual dan konsekuensi hukum ditentukan berdasarkan norma hukum. Dalam konteks ini, maka “aturan undang-undangleh yang menetapkan siapakah yang dipandang sebagai pembuat yang bertanggungjawab itu, dan menegaskan apakah ia juga memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk pertanggungjawaban.”²¹

Dalam hukum pidana ketika akan mempertanggungjawabkan seseorang, harus terbuka kemungkinan bagi pembuat untuk menjelaskan mengapa dia berbuat demikian. Jika sistem hukum tidak membuka kesempatan demikian, maka dapat dikatakan tidak terjadi proses yang wajar (*due process*) dalam mempertanggungjawabkan pembuat tindak pidana. Pada akhirnya, hal ini akan berhadapan dengan prinsip-prinsip keadilan.²² Dengan demikian, pengkajian mengenai pertanggungjawaban pidana dapat dilakukan dengan cara melihat dari dua arah. *Pertama*, pertanggungjawaban pidana ditempatkan dalam konteks syarat-syarat faktual dari ppidanaan, karenanya pertanggungjawaban mengemban aspek preventif. *Kedua*, pertanggungjawaban pidana merupakan akibat hukum dari syarat faktual tersebut, sehingga menjadi bagian dari aspek represif hukum pidana.²³

²¹ Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm 32.

²² Chairul Huda, ‘*Dari ‘Tiada Pidana Tanpa Kesalahan’ Menuju Kepada ‘Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana’*’, Jakarta: Kencana, 2008, hlm 65.

²³ Alf Ross, *on Guilt, Responsibility and Punishment*, London: Stevens & Sons, 1975, hlm 17. Dalam *Ibid.*, hlm 66.

2. Teori Ekonomi Mikro

Teori ekonomi mikro lazim disebut sebagai teori penentuan harga (*price theory*) karena menganalisis terjadinya penentuan harga dalam berbagai struktur pasar. Pendekatan analisis mikro tentang hukum pidana berasal dari teori ekonomi mikro yaitu, “*the study of how scarce resources are allocated among competing ends*” (studi mengenai bagaimana sumber daya yang terbatas dialokasikan antara berbagai hasil akhir yang bersaing satu sama lain). Teori ekonomi mikro menawarkan suatu teori umum tentang bagaimana setiap orang/pimpinan/kelompok orang mengambil keputusan. Teori ini mengenai aspek tingkah laku manusia dan didasarkan pada tiga prinsip, yaitu: pertama, Optimalisasi. Kedua, keseimbangan. Ketiga, efisiensi. Ketiga prinsip tersebut berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat dan bahkan melahirkan cabang ilmu ekonomi tersendiri yaitu ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*).²⁴

Prinsip optimalisasi, didasarkan pada teori pilihan rasional (*rational choice theory*), dalam konteks kejahatan dengan level “*white collar crime*” teori ini dapat menjelaskan bahwa kejahatan yang dilakukan oleh korporasi atau kelas menengah telah memperhitungkan antara probabilitas atau kemungkinan perolehan “keuntungan dan kerugian” dari kejahatannya. Selanjutnya prinsip keseimbangan, prinsip ini mempertanyakan tentang bagaimana kerugian korban kejahatan dapat tergantikan oleh pelaku kejahatan; apakah dengan pemberian kompensasi atau dengan penghukuman yang setimpal dengan akibat dari kejahatannya. Prinsip efisiensi, dimaksudkan baik bagi perbaikan pribadi pelaku kejahatan maupun

²⁴ Romli Atmasasmita dan Kodarat Wibowo, “*Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana Indonesia*”, Jakarta: Kencana, 2016, 79.

korbannya. Prinsip ini memuat pertanyaan apakah penjatuhan pidana penjara atau pidana denda atau pidana kerja sosial, lebih efisien atau justru pemberian kompensasi kepada korban kejahatan, atau pengembalian kerugian keuangan negara dipastikan lebih adil dibandingkan dengan menjalani hukuman penjara selama waktu tertentu.²⁵ Efisiensi dimaksudkan pada perbaikan bagi pribadi pelaku kejahatan maupun bagi korbannya apakah perorangan, kelompok atau negara.²⁶ Ketiga prinsip ekonomi tersebut sebenarnya merupakan turunan dari filsafat utilitarianisme Jeremy Bentham dan Beccaria yang telah dikembangkan dalam pendidikan hukum dan praktik peradilan di Amerika Serikat dikenal dengan “*pragmatic utilitarianism*”.²⁷

Romli Atsasmita mengemukakan dalam pendekatan analisis ekonomi terhadap ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 dan Pasal 4 UU Tipikor menghasilkan beberapa hal diantaranya:²⁸ a) Merujuk pada teori moral “*a rational actor*” hanya mengakui konsep “sengaja” (*dolus*) dan tidak mengakui konsep “kelalaian” (*culpa*) untuk perbuatan korupsi; b) Konsep kerugian keuangan negara yang merupakan unsur (syarat) dapat dipidananya suatu perbuatan korupsi yang ditafsirkan sebagai “kerugian yang nyata” dan harus dikembalikan secara nyata (tunai), perlu diubah menjadi suatu utang seseorang atau korporasi kepada negara; c) Perlu meninjau kembali ketentuan Pasal 4 UU Tipikor dengan pertimbangan pada aspek maksimalisasi, keseimbangan dan efisiensi baik bagi negara, masyarakat dan kepentingan hukum pelaku tindak pidana korupsi.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, 82.

²⁷ *Ibid.*, 80

²⁸ *Ibid.*, 207-209.

Pendekatan teori ekonomi mikro memiliki persinggungan dengan konsep pemulihan kerugian keuangan negara yang merupakan tujuan dari pemberantasan tindak pidana korupsi. Disamping itu, pemberantasan tindak pidana korupsi menggunakan pendekatan penyelesaian berupa pencegahan (*preventif*), penindakan (*represif*) dan pemulihan (*recovery* atau *restorasi*). Teori ekonomi mikro menekankan pada upaya pencegahan dan pemulihan sebagaimana yang dianut dalam UU Tipikor. Dengan demikian teori ekonomi mikro diharapkan dapat membantu penulis dalam mengkaji pemaknaan norma Pasal 4 UU Tipikor dan menawarkan konsepsi pengembalian kerugian keuangan negara secara efektif dan efisien dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Disamping itu pula dapat melakukan penilaian atas beberapa perkara pengadaan barang dan jasa pemerintah yang melakukan pengembalian kerugian keuangan negara.

3. Teori *Restorative Justice* (Keadilan Pemulihan)

Dirkurus mengenai *restorative justice* sebagai salah satu upaya dalam menyelesaikan persoalan tindak pidana korupsi memiliki ragam pandangan. Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, Nurul Ghufron turut memberikan perhatian dalam menyikapi mengenai bentuk penyelesaian menggunakan *restorative justice* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.²⁹

Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan

²⁹ Lihat Nurul Ghufron: KPK Masih Kaji soal Restorative Justice di Kasus Korupsi <https://news.detik.com/berita/d-6375401/nurul-ghufron-kpk-masih-kaji-soal-restorative-justice-di-kasus-korupsi>, diakses pada 16 Juli 2023.

pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.³⁰ Paramater keadilan tidak lagi berdasarkan pembalasan setimpal dari korban kepada pelaku (baik secara fisik, psikis atau hukuman), namun perbuatan yang menyakitkan itu disembuhkan dengan memberikan dukungan kepada korban dan mensyaratkan pelaku untuk bertanggungjawab, dengan bantuan keluarga dan masyarakat bila diperlukan.³¹

Prinsip dasar keadilan restoratif adalah adanya pemulihan kepada korban yang menderita akibat kejahatan dengan memberikan ganti rugi kepada korban, perdamaian, pelaku melakukan kerja sosial maupun kesepakatan-kesepakatan lainnya. Hukum yang adil di dalam keadilan restoratif tentunya tidak berat sebelah, tidak memihak, tidak sewenang-wenang, dan hanya berpihak pada kebenaran sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku serta mempertimbangkan kesetaraan hak kompensasi dan keseimbangan dalam setiap aspek kehidupan. Pelaku memiliki kesempatan terlibat dalam pemulihan keadaan (restorasi), masyarakat berperan untuk melestarikan perdamaian, dan pengadilan berperan untuk menjaga ketertiban umum.³²

Setidaknya terdapat tiga prinsip dasar yang terkandung dalam *Restorative Justice* yaitu:³³

- a. Terjadi pemulihan kepada mereka yang menderita kerugian akibat

³⁰ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif

³¹ Hanafi Arief dan Ningrum Ambarsari, “*Penerapan Prinsip Restorative Justice dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*”, Jurnal Al’Adl, Volume X Nomor 2, Juli 2018, hlm 178.

³² Lampiran Surat Keputusan Direktur Jendral Badan Peradilan Umum Nomor : 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tanggal 22 Desember 2020, tentang Pedoman Penerapan Restorative Justice Di lingkungan Peradilan Umum

³³ M. Taufik Makarao, “*Pengkajian Hukum Tentang Penerapan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak-Anak*”, Laporan Akhir Penelitian, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI, 2013, hlm 33.

- kejahatan;
- b. Pelaku memiliki kesempatan untuk terlibat dalam pemulihan keadaan (restorasi);
- c. Pengadilan berperan untuk menjaga ketertiban umum dan masyarakat berperan untuk melestarikan perdamaian yang adil

Restorative Justice dalam pandangan Barda Nawawi Arief mendasarkan pada gagasan bahwa kejahatan telah menimbulkan konflik interpersonal dan penanggulangan konflik inilah yang dituju oleh proses mediasi. Pidana hakekatnya adalah sarana terakhir (*Ultimum Remidium*), artinya terhadap tindak pidana tertentu dapat diterapkan penyelesaian dengan menggunakan instrumen lain. Selain itu, *restorative justice* juga telah diterapkan di beberapa negara eropa yang menganut sistem hukum *civil law*.³⁴

Penerapan *retributif justice* dan sifat penggunaan prinsip *primum remedium* yang mengedepankan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana korupsi dinilai kurang memadai dengan tujuan besar hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam UU Tipikor bila diresapi secara mendalam tujuan yang hendak dicapai dari pembentuk undang-undang adalah optimalisasi pengembalian kerugian keuangan Negara. Pendekatan *restorative justice* selain memiliki maksud dalam melakukan pencegahan tindak pidana korupsi, juga dapat digunakan sebagai sarana untuk memulihkan pengembalian kerugian keuangan negara.

4. Teori Alasan Penghapus Pidana

Dalam ajaran hukum pidana alasan penghapus pidana terbagi dalam dua jenis yaitu alasan pembedah dan alasan pemaaf. Pada alasan pembedah tidak terdapat sifat melawan hukum. Sedangkan pada alasan pemaaf tidak terdapat sifat

³⁴ Marwan Effendy, *Sistem Peradilan Pidana, Tinjauan Terhadap Beberapa Perkembangan Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Jakarta: Referensi, 2012, hlm 112.

dapat dicela.³⁵ Dalam *Memori van Toelichting* alasan tidak dapat dipertanggungjawabkan pidana kepada pelaku dibedakan menjadi dua. Pertama, alasan yang berada di dalam diri pelaku (*inwendige oorzaken van ontoerekenbaarheid*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 44 KUHP perihal kemampuan bertanggungjawab yang dirumuskan secara negatif. Kedua, alasan yang berada diluar diri pelaku (*uitwendige oorzaken van ontoerekenbaarheid*) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 51 KUHP.³⁶

Penghapusan pidana menghilangkan sifat melawan hukum maka disebut dasar pembenar (alasan pembenar), namun bila hanya menghilangkan pertanggungjawaban atau kesalahan maka hal itu disebut sebagai alasan pemaaf.³⁷ Alasan pembenar sebagaimana termuat dalam KUHP mengatur alasan yang menyebabkan seseorang tidak dapat dihukum, antara lain:³⁸

- 1) Adanya ketidak mampuan bertanggung jawab si pembuat (*ontoerekeningsvatbaarheid*, Pasal 44 ayat 1 KUHP);
- 2) Daya paksa (*overmacht*, Pasal 48 KUHP);
- 3) Pembelaan terpaksa/pembelaan darurat (*noodwer*, Pasal 49 ayat 1 KUHP);
- 4) Pembelaan terpaksa yang melampaui batas (*noodweer exces*, Pasal 49 ayat 2 KUHP);
- 5) Menjalankan peraturan perundang-undangan (Pasal 50 KUHP);
- 6) Menjalankan perintah jabatan yang sah (Pasal 51 ayat 1 KUHP); dan;
- 7) Menjalankan Perintah Jabatan yang tidak sah dengan iktikad baik (Pasal 51 ayat 2 KUHP);”

Di samping alasan penghapus pidana yang termuat dalam KUHP, terdapat

³⁵ D. Schaffmeister, N. Keijzer, Sutorius, *Hukum Pidana, Terjemahan J.E Sahetapy*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011, hlm 52.

³⁶ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm 209-210.

³⁷ Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm 151.

³⁸ Doddy Makanoneng, “Cacat Kejiwaan Sebagai Alasan Penghapus Pidana”, *Jurnal Lex Crimen* Vol. V/No. 4/Apr-Jun/2016, Hlm 132

pula alasan penghapus pidana diluar Undang-undang (*Unwritten Defence*), yakni: Pertama, hilangnya sifat tercelanya secara materiel (melawan hukum materiel) dari suatu perbuatan, atau dengan istilah lain disebut melawan hukum dalam fungsinya yang negatif. Kedua, mendasarkan pada asas tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*), hilangnya sifat tercela secara materiel, dengan maksud lainnya sifat tercela secara materiel (melawan hukum materiel) dari suatu perbuatan atau melawan hukum dalam fungsinya yang negatif mengandung arti mencari ketiadaan unsur melawan hukum diluar undang-undang untuk tidak mempidana suatu perbuatan yang dilakukan seseorang atau dengan kata lain dapat diartikan sebagai perbuatan yang mengandung sifat tercela menurut masyarakat, yang tidak tercela menurut undang-undang tidak dapat dipidana, atau sebaliknya pada perbuatan yang secara nyata terlarang menurut undang-undang, yang karena sesuatu faktor atau sebab tertentu menjadi tidak mengandung sifat tercela atau kehilangan sifat tercelanya menurut masyarakat, maka terhadap sipembuatnya tidak dapat dipidana.³⁹

Berdasarkan uraian tersebut, alasan penghapus pidana dapat dijadikan penilaian terhadap upaya mengembalikan kerugian keuangan Negara berkaitan dengan tiadanya sifat melawan hukum materiel.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses penelitian untuk menemukan adanya aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum

³⁹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana bagian 2*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm 66-67.

guna menjawab isu permasalahan hukum yang dihadapi.⁴⁰ Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pertimbangan menggunakan jenis penelitian ini bertitik tolak terhadap peraturan perundang-undangan dan analisis pelaksanaan peraturan perundang-undangan pada Putusan Pengadilan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini merupakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Apabila dianggap perlu digunakan pendekatan lain sebagai penunjang, yakni dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan kasus.

1. Pendekatan Perundang-undangan, adalah penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang ada pada peraturan perundang-undangan. Metode penelitian ini dikenal juga sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yang menganalisis baik hukum sebagai *law as it is written in the books*, maupun hukum sebagai *law as it is decided by the judge through judicial process*.⁴¹ Penelitian hukum normatif merujuk baik pada hukum positif di dalam peraturan perundang-undangan nasional dan negara lain. Di samping itu, penelitian hukum normatif juga merujuk pada putusan hakim *in concreto* atau *judge made law*.⁴² Peter Mahmud Marzuki menyebutnya dengan istilah pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah

⁴⁰ Peter Muhammad Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, 35.

⁴¹ Hendra Tanu Atmadja, "*Hak Cipta Musik Atau Lagu*", Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 32.

⁴² *Ibid.*

semua undang-undang dan regulasi yang fokus dengan penelitian untuk mencari tahu *ratio legis* dan ontologisnya sebuah undang-undang.⁴³

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum yang berhubungan dengan fokus penelitian.⁴⁴
3. Pendekatan kasus (*case approach*) merupakan pendekatan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang berhubungan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.⁴⁵

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier sebagaimana uraian berikut:

- a. Bahan hukum primer dimaksudkan pada bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat seperti undang-undang dan putusan pengadilan.
- b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku, jurnal, hasil penelitian yang terkait dengan pertanggungjawaban pidana dan pengembalian kerugian keuangan negara, analisa ekonomi mikro, dan alasan penghapus pidana. Kegunaan bahan hukum sekunder untuk mendukung keberadaan bahan hukum primer dan memberikan petunjuk dalam melangkah menyusun, mengumpul dan menganalisis

⁴³ Peter Mahmud Marzuki., hlm 93.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 95.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 134.

penelitian.⁴⁶

- c. Bahan hukum tersier bertujuan untuk mendukung keberadaan bahan hukum primer dan bahan hukum skunder seperti Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

4. Pengumpulan Data Penelitian

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan yakni mengumpulkan bahan hukum dengan cara melakukan studi terhadap bahan hukum skunder tersier, antara lain melakukan pengamatan dan analisis terhadap buku kepustakaan, majalah, artikel, internet atau literatur dan jika dibutuhkan menerapkan metode wawancara dengan praktisi atau akademisi yang dihimpun pendapatnya dalam tema Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penyedia Barang / Jasa Pemerintah Dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 25/2016).

5. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan bahan hukum primer, skunder dan tersier akan dijelaskan dan diuraikan secara kualitatif dengan kalimat yang disusun secara sistematis dan logis. Matthew B Miles dan A Michael Huberman menerangkan kegiatan kualitatif berkaitan dengan kegiatan reduksi data, pengujian data dan penarikan kesimpulan.⁴⁷

⁴⁶ H. Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm 54.

⁴⁷ Matthew B. Miles dan A Michael Huberman, *Analisis Data Kalitatif: buku sumber tentang metode-metode baru*, (terjemahan Tjejep Rohendi Rohidi), Jakarta: UI Press, 1992, hlm 23

BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI TINDAK PIDANA KORUPSI,
PENGADAAN BARANG ATAU JASA PEMERINTAH DAN
PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

A. Tindak Pidana Korupsi

1. Delik Korupsi

Delik menurut Moeljatno adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.⁴⁸ Sementara Roeslan Saleh menjelaskan pengertian delik sebagai perbuatan yang oleh hukum pidana dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang.⁴⁹ Dalam penulisan ini makna delik memiliki persamaan dengan tindak pidana atau perbuatan pidana⁵⁰ yang didalamnya mengandung perbuatan yang dilarang dan diancam dengan sanksi pidana. Istilah Sanksi pidana atau *strafsanctie* adalah akibat hukum terhadap pelanggaran ketentuan pidana berupa pidana dan/atau tindakan.⁵¹ Sehingga penulis menggunakan istilah delik dalam menyebutkan tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara.

Korupsi secara harfiah merupakan suatu perbuatan jahat, dan merusak karena korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik serta penempatan keluarga

⁴⁸ Moeljatno, *Asas-Asas hukum Pidana*, Cetakan Kedepalan, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2008, hlm 59.

⁴⁹ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 1981, hlm 13.

⁵⁰ Herlambang, *Tindak Pidana Penerima Hasil Korupsi*, IPB Press, Bogor, 2013, Hlm, 72.

⁵¹ Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm 138.

atau golongan kedalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatannya”.⁵²

Korupsi dalam bahasa latin disebut *corruptus*, yakni berubah dari kondisi yang adil, benar dan jujur menjadi kondisi yang sebaliknya,⁵³ berupa kerusakan atau kebobrokan dan dipakai pula untuk menunjuk suatu keadaan atau perbuatan yang busuk,⁵⁴ rusak, menggoyahkan, memutar balik, menyogok, atau disuap⁵⁵ dan tidak bermoral.⁵⁶ Korupsi menghambat pencapaian tujuan bernegara, sehingga membuat seluruh sumber daya yang dimiliki Indonesia tidak berbanding lurus dengan nasib masyarakatnya.⁵⁷

Terminologi tentang korupsi di beberapa negara seperti di Muangthai disebut sebagai “*ginmoung*” yang berarti “makan bangsa”, istilah bahasa Cina “*tanwu*” yang berarti “keserakahan bernoda”, istilah bahasa Jepang “*oshoku*” yang berarti “kerja kotor”.⁵⁸ Huntington menyebutkan korupsi adalah perilaku menyimpang dari *public officer* atau para pegawai dari norma-norma yang diterima dan dianut oleh masyarakat dengan maksud memperoleh keuntungan-keuntungan pribadi.⁵⁹ Jeremy Pope mendefinisikan korupsi sebagai menyalahgunakan kekuasaan dan kepercayaan untuk kepentingan pribadi.⁶⁰

⁵² Evi hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 9.

⁵³ Muhammad Azhar, *Pendidikan Antikorupsi*, Yogyakarta: LP3 UMY, Partnership, Koalisi Antarumat Beragama untuk Antikorupsi, 2003, hlm 28.

⁵⁴ Elwi Danil, *Korupsi: konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm 3.

⁵⁵ Ridwan Nasir, *Dialektika Islam dengan Problem Kontemporer*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2006, hlm 281-282.

⁵⁶ Wijayanto Ridwan Zachrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2009, hlm 557.

⁵⁷ Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 1.

⁵⁸ J.E. Sahetapy, *Parados Dalam Kriminologi*, Edisi 1 Cetakan 2, Jakarta: Rajawali Press, 1989, hlm 45.

⁵⁹ Chaerrudin, dkk, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Pidana Korupsi*, Bandung: Refika Aditama, 2008, hlm 2.

⁶⁰ Jeremy. Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor, 2003, hlm 2.

Romli Atmasasmita memandang korupsi sudah merupakan ancaman yang bersifat serius terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat nasional dan internasional. Sehingga terdapat kepincangan pada bagian pendapatan yang diterima oleh berbagai golongan masyarakat yang disebut sebagai *relative inequality* atau terdapat tingkat kemiskinan yang absolut.⁶¹ Dengan demikian benar-benar membahayakan kepentingan umum.⁶²

Korupsi tidak hanya dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antar Penyelenggara Negara, melainkan juga Penyelenggara Negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga dapat dikatakan radikal korup.⁶³ Perbuatan korupsi dinamakan dengan *White Collar Crime*⁶⁴ yakni kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang berkelebihan kekayaan dan dipandang “terhormat”, karena mempunyai kedudukan penting baik dalam pemerintahan maupun di dunia perekonomian.⁶⁵ David H. Baley memaknai korupsi dengan menghubungkan dengan penyuapan dalam istilah umum meliputi penyalahgunaan wewenang sebagai akibat pertimbangan keuntungan pribadi yang tidak selalu berupa uang.⁶⁶ Suatu tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut

⁶¹ Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm 50.

⁶² Martiman Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian dalam Delik Korupsi*, Bandung: Mandar Maju, 2009, hlm 9.

⁶³ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005, hlm 2-3.

⁶⁴ Indryanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta: Diadit Media, 2006, hlm 374.

⁶⁵ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2007, hlm 121.

⁶⁶ Chandra Muzaffar, *Wabah Korupsi dalam Seri Wawasan Korupsi*, dalam Elwi Danil *Korupsi: konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 6.

pribadi atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi.⁶⁷ Sifat dan karakteristik kejahatan korupsi disebut juga sebagai *extraordinary crime*.⁶⁸ Jika dikaji dari sisi akibat atau dampak negatif yang sangat merusak tatanan kehidupan bangsa Indonesia sejak pemerintahan Orde Baru sampai saat ini, jelas bahwa perbuatan korupsi merupakan perampasan hak ekonomi dan hak sosial rakyat Indonesia.⁶⁹

Tujuan pengenaan sanksi pidana kepada pelaku tindak pidana korupsi adalah:⁷⁰ mengembalikan uang negara yang timbul dari kerugian negara akibat dari Tipikor tersebut (Prinsip dalam UNCAC 2003), memberikan efek jera (*deterrence effect*) kepada para pelaku Tipikor, dan menjadikan langkah pemberantasan Tipikor, sehingga mampu menangkal (*preveny effect*) terjadinya Tipikor.

Delik korupsi kerugian keuangan Negara diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Delik korupsi sebagaimana 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 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).

Selanjutnya delik korupsi pada Pasal 3 UU Tipikor disebutkan sebagai berikut:

⁶⁷ Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005, hlm 31.

⁶⁸ Agustinus Pohan, dkk, *Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Jakarta: Pustaka Larasan, 2012, hlm 193. Disebut sebagai *extraordinary crime* karena Korupsi merupakan kejahatan terorganisasi yang dilakukan secara sistematis. Korupsi biasanya dilakukan dengan modus operandi yang sulit sehingga tidak mudah untuk membuktikannya. Korupsi selalu berkaitan dengan kekuasaan.

⁶⁹ Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman HAM RI, 2002, hlm 25.

⁷⁰ Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm 155.

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

Unsur kerugian keuangan negara mulanya dirumuskan sebagai delik formil sehingga tidak mensyaratkan bentuk kerugian keuangan negara yang bersifat nyata, namun cukup dengan indikasi kerugian keuangan negara, delik korupsi telah terpenuhi. Dalam perkembangannya kemudian Mahkamah Konstitusi mengubah delik pasal tersebut menjadi delik materiil.

Pembedaan delik ke dalam bentuk delik formil dan delik materiil tidak terlepas dari makna yang terkandung dari istilah ‘perbuatan’ itu sendiri. Dalam istilah ‘perbuatan’ mengandung dua hal yaitu kelakuan atau tindakan dan akibat. Secara sederhana delik formil adalah delik yang menitikberatkan pada tindakan, sedangkan delik materiil adalah delik yang menitikberatkan pada akibat.⁷¹

Berkaitan dengan perubahan delik pada unsur kerugian negara yang termuat dalam Putusan MK 25/2016, konsepsi kerugian keuangan negara di dalam tindak pidana korupsi menganut kerugian keuangan negara dalam arti materiil, yaitu suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara yang benar-benar nyata atau actual (*actual loss*) yang diperoleh dari instansi yang memiliki konstitusional menyatakan mengenai ada tidaknya kerugian keuangan negara. Hal demikian sejalan dengan ketentuan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor sebagaimana uraian dalam bagian penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “secara nyata telah

⁷¹ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm 103.

ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian negara yang sudah dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.⁷²

2. Pertanggungjawaban Pidana, Alasan Penghapus Pidana, Alasan Pengguguran Hak Menuntut dan Alasan Peringan Pidana.

a) Pertanggungjawaban Pidana

Pengertian pertanggungjawaban pidana menurut van Hamel adalah suatu keadaan normal psikis dan kemahiran yang membawa tiga macam kemampuan, yaitu: 1) mampu untuk dapat mengerti makna serta akibat sungguh-sungguh dari perbuatan-perbuatan sendiri; 2) mampu untuk menginsyafi perbuatan itu bertentangan dengan ketertiban masyarakat; 3) mampu menentukan kehendak berbuat.⁷³

Kehendak berbuat jika dihubungkan dengan kesalahan sebagai elemen esensial dalam pertanggungjawaban pidana, maka terbentuk tiga pandangan. Pertama, *indeterminis* yang menyatakan manusia memiliki kehendak bebas. Kehendak bebas merupakan dasar keputusan bertindak, bila tidak ada kebebasan kehendak maka tidak ada kesalahan. Dengan demikian tidak ada pencelaan sehingga tidak ada pidana. Kedua, *determinis* yang menyatakan manusia tidak mempunyai kehendak bebas. Dengan kata lain, manusia tidak dapat dinyatakan bersalah karena tidak mempunyai kehendak bebas. Ketiga, pandangan

⁷² Dedy Lontoh Tulung, “Pergeseran Delik Formil Ke Delik Materil Tentang Perbuatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penyelenggaraan Pembangunan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016”, *Lex Et societatis*, Vol. VI/No.1/Jan-Mar/2018, Hlm 78.

⁷³ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm 121.

yang menyatakan kesalahan tidak ada kaitannya dengan kehendak bebas.⁷⁴ Dengan kata lain, kesalahan tidak berkolerasi dengan pemidanaan.

Sedangkan vos menyatakan perbuatan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada pelaku adalah kelakuan yang dapat dicela kepadanya. Celaan disini tidak perlu suatu celaan secara etis, tetapi cukup celaan secara hukum. Juga secara etis kelakuan-kelakuan yang dapat dipidana menurut norma hukum adalah sebagai pemaksa bagi etika pribadi.⁷⁵ Parameter pertanggungjawaban pidana terletak pada keadaan psikis seseorang yang melakukan perbuatan dan adanya hubungan antara keadaan tersebut dengan perbuatan. Simons⁷⁶ yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana sebagai suatu keadaan psikis, sehingga penerapan ketentuan pidana dari sudut pandang umum dan pribadi dianggap patut.

Pertanggungjawaban pidana merupakan manifestasi bekerjanya hukum pidana dalam menilai kesalahan yang dapat dicela oleh masyarakat. Namun demikian, kesalahan yang dianggap tercela tersebut tidak selamanya berdampak pada pertanggungjawaban pidana bagi yang melanggarnya. Sebab dalam norma hukum pidana memberikan toleransi pada suatu keadaan yang dapat meniadakan pertanggungjawaban pidana.

b) Alasan Penghapus Pidana

Dalam hukum pidana dikenal alasan-alasan yang dapat menghapuskan atau meniadakan hukuman dari perbuatan pidana. Istilah yang digunakan adalah *strafuitsluiting gronden* dengan makna meskipun perbuatan telah memenuhi unsur delik, sifat dapat dihukum menjadi hilang jika terdapat alasan-alasan yang

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, hlm 122-123.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm 122.

membebaskannya. Pengertian tersebut dipertegas oleh Satochid Kartanegara dengan pemaknaan hal-hal atau keadaan-keadaan yang dapat mengakibatkan orang yang telah melakukan sesuatu perbuatan, yang perbuatan itu dengan tegas telah dilarang dan diancam dengan hukuman pidana oleh undang-undang, menjadi tidak dapat dihukum.⁷⁷

Pada tataran teori, istilah *strafuitsluitings gronden* disebut juga dengan alasan penghapus pidana, yang terdiri dari alasan pembeda dan alasan pemaaf. Alasan pembeda menghapuskan dapat dipidanya suatu perbuatan, sedangkan alasan pemaaf menghapuskan dapat dipidanya pelaku perbuatan tersebut.⁷⁸ Menurut Fletcher alasan pembeda berupa perbuatan pelaku telah memenuhi ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang, namun masih dipertanyakan apakah perbuatan tersebut dapat dibenarkan atau tidak. Dalam alasan pemaaf, perbuatan tersebut salah, akan tetapi masih dipertanyakan, apakah pelaku dapat dipertanggungjawabkan ataukah tidak. Lebih lanjut, alasan pembeda membicarakan tentang kebenaran dari suatu perbuatan, sedangkan alasan pemaaf mempertanyakan apakah pelakunya dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya yang salah.⁷⁹

Dalam *Memori van Toelichting* alasan tidak dapat dipertanggungjawabkan pidana kepada pelaku dibedakan menjadi dua. Pertama, alasan yang berada di dalam diri pelaku (*inwendige orzaken van ontoerekenbaarheid*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 44 KUHP perihal kemampuan bertanggungjawab yang

⁷⁷ Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Satu*, Jakarta: Balai Lektor Mahasiswa, 2001, hlm 434.

⁷⁸ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm 209.

⁷⁹ *Ibid.*

dirumuskan secara negatif. Kedua, alasan yang berada diluar diri pelaku (*uitwendige oorzaken van ontoerekenbaarheid*) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 51 KUHP.⁸⁰ Selain itu, setidaknya terdapat teori yang dapat dikemukakan dalam kaitannya membahas tentang pemidanaan.

Pertama, *theory of pointless punishment* diterjemahkan sebagai teori yang tidak perlu. Teori ini berpijak pada *utilitarian theory of excuse* atau teori kemanfaatan, alasan pemaaf sebagai bagian dari *the utilitarian theory of punishment* atau teori manfaat dari hukuman. Teori ini tidak terlepas dari ajaran Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa pemidanaan haruslah bermanfaat. Terdapat tiga kemanfaatan dari pemidanaan. Pertama, pemidanaan akan sangat bermanfaat jika dapat meningkatkan perbaikan diri pada pelaku kejahatan. Kedua, pemidanaan haruslah menghilangkan kemampuan untuk melakukan kejahatan. Ketiga, pemidanaan harus memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Bentham kemudian menyatakan bahwa pidana sama sekali tidak memiliki nilai membenaran apapun bila semata-mata dijatuhkan untuk sekedar menambah lebih banyak penderitaan atau kerugian pada masyarakat.⁸¹

Kedua, *theory of lessers evil* atau diterjemahkan sebagai teori peringkat kejahatan yang lebih ringan. Merupakan teori alasan pembenar, oleh karena itu teori ini merupakan alasan penghapus pidana yang berasal dari luar diri pelaku atau *uitwending*. Menurut *theory of lessers evil* suatu perbuatan dapat dibenarkan atas dasar dua alasan. Pertama, meskipun perbuatan tersebut melanggar aturan, namun perbuatan tersebut harus dilakukan untuk mengamankan kepentingan yang

⁸⁰ *Ibid*, hlm 209-210.

⁸¹ *Ibid*, hlm 211.

lebih besar. Tegasnya, tingkat bahaya yang harus dihindari lebih besar daripada sekedar penyimpangan dari suatu aturan. Kedua, perbuatan yang melanggar aturan tersebut hanya merupakan satu-satunya cara yang dapat dilakukan secara cepat dan paling mudah untuk menghindari bahaya atau ancaman yang akan timbul. Teori ini lebih mempertimbangkan sudut peringat “kurang-lebihnya” atau “untung-ruginya” dampak dari suatu perbuatan pidana yang dilakukan. Tegasnya, teori ini lebih pada pilihan objektif untuk melindungi kepentingan hukum dan atau kewajiban hukum yang timbul dari dua keadaan atau situasi secara bersamaan.⁸²

Ketiga, *theory of necessary defense* atau teori pembelaan yang diperlukan. Menurut Feltcher, ada empat hal yang selalu menjadi perdebatan mendasar. Pertama, terkait dengan penggunaan kekuatan yang dibolehkan dalam situasi-situasi tertentu. Artinya, kekuatan yang digunakan harus sebanding dengan serangan tersebut. Kedua, kewajiban untuk menghindari. Dalam hal ini jika dapat menghindari dari serangan tersebut, maka jalan yang demikian haruslah ditempuh. Ketiga, hak pihak ketiga untuk campur tangan. Artinya, dapat saja pihak ketiga menghalangi atau menghentikan suatu serangan. Keempat, membolehkan melawan untuk membebaskan diri dari serangan tersebut.⁸³

Berkaitan dengan uraian diatas, Penulis akan menguraikan dalam bentuk tabel terkait alasan penghapus pidana yang tertulis (*written defences*) dan alasan penghapus pidana diluar undang-undang (*unwritten defences*), sebagai berikut:⁸⁴

Tabel 2. Alasan Penghapus Pidana Yang Tertulis (*written defences*) Pada Undang-Undang (KUHP)

⁸² *Ibid*, hlm, 212.

⁸³ *Ibid*, hlm 213.

⁸⁴ D. Schaffmeister, N. Keijzer, Sutorius, *Hukum Pidana...*, hlm 58.

Alasan Pembenaar	Alasan Pemaaf
- Pembelaan terpaksa/pembelaan darurat (<i>noodwer</i> , Pasal 49 ayat 1 KUHP)	- Tidak mampu bertanggungjawab (<i>ontoeerkeningsvatbaarheid</i> , Pasal 44 ayat (1) KUHP - Daya paksa (<i>overmacht</i> , Pasal 48 KUHP) - Pembelaan terpaksa yang melampaui batas (<i>noodweer exces</i> , Pasal 49 ayat 2 KUHP)
- Menjalankan peraturan perundang-undangan (Pasal 50 KUHP)	
- Menjalankan perintah jabatan yang sah (Pasal 51 ayat 1 KUHP); dan	- Menjalankan Perintah Jabatan yang tidak sah dengan iktikad baik (Pasal 51 ayat 2 KUHP)

**Tabel 3. Alasan Penghapus Pidana Diluar Undang-Undang
(Unwritten Defences)**

Alasan pembenaar	Alasan pemaaf
- Izin	- Sesat yang dapat dimaafkan: a. Sesat fakta b. Sesat hukum
- Norma-norma jabatan yang telah diterima	- Ketidakmampuan yang dapat dipertanggungjawabkan

Selaras dengan penjelasan diatas, Eddy O.S Hiariej menegaskan pada alasan penghapus pidana umum diluar undang-undang terdiri dari enam kategori dengan dua diantaranya menyangkut mengenai kesesatan fakta dan kesesatan hukum, yakni *Error Facti* yang diartikan sebagai salah satu kesesatan dalam kesengajaan yang juga disebut *feitelijke dwaling* atau kesesatan fakta. *Afwezigheid van alle schuld* (avas) atau tidak ada kesalahan sama sekali merupakan alasan penghapus pidana yang mana pelaku telah cukup berusaha untuk tidak melakukan delik. Avas ini juga disebut sesat yang dapat dimaafkan. Dengan demikian avas adalah

alasan pemaaf yang menghapuskan elemen dapat dicelanya pelaku.⁸⁵

Sedangkan pada satu alasan kesesatan hukum yakni *Error Juris* diartikan sebagai *rechtsdwaling* atau kesesatan hukum yaitu suatu perbuatan dengan perkiraan hal itu tidak dilarang oleh undang-undang. *Error juris* dibedakan menjadi *error juris* yang dapat dimengerti dan *error juris* yang tidak dapat dimengerti. Kedua kesesatan hukum ini merujuk pada tingkat pengetahuan dan latarbelakang yang objektif dari pelaku.⁸⁶

Pengembalian kerugian keuangan negara dapat dinilai berdasarkan pada alasan penghapus pidana yang berhubungan dengan kesesatan fakta untuk menilai dapat dan tidaknya dimintakan pertanggungjawabannya secara pidana terhadap pelaku yang telah mengembalikan keuangan negara.

c) Alasan Pengguguran Menuntut atau Penghentian Penuntutan.

Penuntutan merupakan tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang dalam hal menurut cara yang diatur dalam undang-undang dengan permintaan agar diperiksa dan diputus oleh hakim di pengadilan.⁸⁷ Dalam hukum pidana mengatur mengenai dasar atau alasan yang dapat menghapuskan hak menuntut sebagaimana termuat dalam Buku I Bab VIII, antara lain: Pertama, adanya putusan hakim yang telah bekekuatan hukum tetap atau *ne bis in idem* sebagaimana ketentuan Pasal 76 ayat 1 KUHP. Ketentuan ini mengandung makna seseorang tidak dapat dituntut kedua kalinya karena tindakan tersebut telah diadili melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van jwise*). Pertimbangan ketentuan ini didasarkan pada suatu asas

⁸⁵ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm 237.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Pasal 1 ayat (7) KUHP

yang menekankan harus ada akhir dari pemerikasan atau penuntutan dan akhir dari ketentuan pidana terhadap suatu delik tertentu. Kedua, Terdakwa meninggal dunia. Hak untuk melakukan penuntutan menjadi gugur ketika Terdakwa telah meninggal dunia, sebagaimana termuat dalam Pasal 77 KUHP. Jika hal ini terjadi dalam proses persidangan maka pengadilan akan menyatakan perkara yang dimajukan oleh Penuntut Umum dimuka persidangan tidak dapat diterima. Ketiga, Daluwarsa. Pada prinsipnya hak untuk mengajukan penuntutan menjadi gugur apabila telah melewati waktunya. Ketentuan Pasal 77 ayat 1 KUHP ditentukan masa berlakunya antara lain:

- 1) Sesudah lewat satu tahun bagi segala pelanggar dan bagi kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan percetakan;
- 2) Sesudah lewat enam tahun, bagi kejahatan yang terancam hukuman denda, kurungan atau penjara yang tidak lebih dari 3 tahun.
- 3) Sesudah lewat dua belas tahun, bagi segala kejahatan yang terancam hukuman penjara yang lebih dari 3 bulan.
- 4) Sesudah lewat delapan belas tahun bagi semua kejahatan yang terancam dilakukan mati atau penjara seumur hidup.

Sedangkan paramater penentuan batasan waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (2) adalah bagi orang yang sebelum melakukan perbuatan itu umurnya belum cukup delapan belas tahun, maka gugurnya waktu tersebut dikurangi sehingga jadi sepertiganya.

Selanjutnya pada bagian keempat adalah terjadinya penyelesaian diluar pengadilan sebagaimana termuat dalam Pasal 83 KUHP, dimana hak menuntut hapus apabila telah ada pemenuhan pembayaran denda maksimum terhadap pelanggaran yang dikenakan ancaman pidana denda. Dalam perkembangannya model penghentian penuntutan ini dapat pula dilakukan telah ada penyelesaian

perkara di luar pengadilan sebagaimana ketentuan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa Penuntut Umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum dalam hal salah satunya telah ada penyelesaian perkara diluar pengadilan (*afdoening buiten process*). Adapun penyelesaian perkara diluar pengadilan dilakukan dengan ketentuan:

- i. untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- ii. telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif.

Gugurnya hak untuk menuntut melalui penghentian penuntutan atas sebab telah terjadi penyelesaian perkara diluar pengadilan menggunakan pendekatan keadilan restoratif merupakan hal yang baru dalam praktik hukum yang terjadi selama ini. Salah satu pertimbangan dalam menggunakan keadilan restoratif ini adalah *cost and benefit* dalam penanganan perkara dan telah terjadinya pemulihan kerugian kepada korban. Sehingga ketentuan ini merupakan sebagai alternatif penyelesaian penanganan perkara dan mengurangi bertumpuknya perkara di pengadilan.

Dilain hal, jaksa memiliki kewenangan untuk menghentikan perkara demi kepentingan umum. Situasi ini terkandung dalam asas oportunitas yang oleh A.Z Abidin dimaknai sebagai “Asas hukum yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.”⁸⁸

⁸⁸ Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1983, hlm. 89

Tegasnya penghentian penuntutan dapat pula dilakukan atas dasar adanya kondisi yang termasuk dalam kualifikasi kepentingan umum.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dalam keterkaitannya dengan pengembalian kerugian keuangan negara, maka penghentian penuntutan dapat dilakukan ketika terjadi penyelesaian diluar pengadilan. Konsepsi penyelesaian ini berlandaskan penghentian penuntutan demi kepentingan hukum dengan mempertimbangkan telah terjadinya pemulihan kerugian keuangan negara.

d) Alasan Peringan Pemidanaan

Memperingan pidana ini dijumpai dalam proses pemeriksaan di persidangan. Hakim akan mempertimbangkan hal-hal yang meringankan dan memberatkan dari perilaku Terdakwa.⁸⁹ Pertimbangan keadaan meringankan harus memenuhi karakteristik dengan batasan-batasan, yaitu:⁹⁰ 1) Bentuknya berupa sifat, perihal, suasana atau situasi yang berlaku yang berkaitan dengan tindak pidana; 2) Rumusannya ditemukan di luar dari tindak pidananya itu sendiri; 3) Menggambarkan tingkat keseriusan tindak pidananya atau tindak bahayanya si pelaku; 4) Dapat merupakan upaya pelaku untuk menghilangkan atau mengurangi tingkat keseriusan dari tindak pidana atau mengembalikan keadaan yang terganggu akibat tindak pidana kepada keadaan semula; 5) Keadaan-keadaan yang berkaitan dengan tindak pidana yang dilakukan, yang mengurangi tingkat keseriusan dari tindak pidananya atau ancaman bahaya dari pelakunya; 6) Keadaan-keadaan yang dapat menjadi pertimbangan faktor sosiologis terkait

⁸⁹ M. Syamsudin. Salman Luthan, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, Jakarta: Prenadandia Group, 2018, hlm 106.

⁹⁰ Alasan Pemberat dan Alasan Peringan Hukuman <https://www.hukumonline.com/berita/a/alasan-pemberat-dan-peringan-hukuman-lt6336fccc5e19f/?page=2> diakses pada tanggal 05 September 2023.

kemanfaatan dari ppidanaan yang dijatuhkan.

Untuk dapat menjatuhkan pidana dalam sebuah putusan, majelis Hakim harus mempertimbangkan terpeliharanya rasa keadilan di masyarakat. Hakim juga perlu mempertimbangkan rasa keadilan dan prinsip kemanusiaan dengan hukum yang juga harus tegas. Pertimbangan keadaan memberatkan dan meringankan yang paling utama berpengaruh dalam proporsionalitas penjatuhan pidana, baik proporsionalitas antara tindak pidana yang dijatuhkan dengan tingkat kesalahan yang dilakukan terdakwa, proporsionalitas disparitas putusan, maupun proporsionalitas antara ppidanaan dengan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana.⁹¹

Pertimbangan alasan pemberat dan peringan hukuman berpengaruh dalam penjatuhan pidana maksimum dan pidana minimum, hingga dimungkinkan menjadi dasar dijatuhkannya pidana di bawah batas minimum khusus. Dalam putusan-putusan pengadilan, alasan pemberat dan peringan hukuman sangat luas dan variatif. Pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan merupakan bentuk pertanggungjawaban hakim atas apa yang diputuskannya dalam amar putusan, sehingga segala sesuatu yang diputuskan di dalam amar putusan harus dipertimbangkan dengan baik dalam pertimbangan hukum yang termuat pada tubuh putusan.⁹²

Berdasarkan pada alasan memperingan ppidanaan ini dihubungkan dengan adanya pengembalian kerugian keuangan negara, lazimnya hakim akan menilai sejauh mana pengembalian kerugian keuangan negara telah dilakukan dan sejauh

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

mana kerugian yang timbul akibat perbuatan pidana itu dapat terpulihkan.

B. Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah

1. Penyedia Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah

Zaenal Arifin mengungkapkan bahwa penyaluran dan pendistribusian anggaran belanja negara salah satunya melalui pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP), dimana PBJP merupakan komponen fundamental dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan tujuan memperoleh PBJP dengan harga yang dapat dipertanggung jawabkan dengan jumlah dan mutu yang sesuai serta tepat waktu dalam realisasinya.⁹³ Pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan pada suatu lembaga baik di lembaga pemerintahan maupun pada swasta yang memiliki barang untuk digunakan menyelesaikan dan menunjang pekerjaan yang ada pada suatu lembaga berupa barang inventaris.⁹⁴

Pada umumnya proses Pengadaan terbagi dalam dua bagian: Pertama, penyedia barang dan jasa dan; Kedua, swakelola. Pemerintah, sebagai pembeli dalam proses PBJP. Sepanjang proses pengadaan, terdapat beberapa fungsi atau pejabat yang terlibat. Adapun pelaku dalam PBJP yang terlibat dalam proses awal hingga akhir pengadaan dapat diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 4. Pelaku Pengadaan Barang Atau Jasa Pemerintah

Pelaku PBJP	Keterangan
--------------------	-------------------

⁹³ Zaenal Arifin, “Tindak Pidana Korupsi Dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, Jurnal Hukum Responsif Vol. 5 No. 5, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan, 2017, hlm 55.

⁹⁴ R. Serfianto Dibyo Purnomo dilihat dalam Adi Kadir, *Aspek Hukum Pelanggaran Pada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah*, Jurnal Independent Fakultas Hukum Universitas Islam Lamongan Vol. 8 No. 1, Lamongan, 2020, hlm 283.

Pengguna Anggaran (PA)	Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran di instansi Pemerintah baik itu Kementerian Negara, Lembaga, ataupun Perangkat Daerah. PA berperan dalam melakukan perencanaan pengadaan.
Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)	Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran. Tugas KPA dalam PBJP adalah melaksanakan pendelegasian sesuai pelimpahan dari PA.
Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)	Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara/anggaran belanja daerah. Tugas PPK dalam PBJP adalah menyusun perencanaan pengadaan, mengadakan dan menetapkan perjanjian dengan pihak lain, sampai dengan menyerahkan hasil pekerjaan pengadaan kepada PA/KPA.
Pejabat Pengadaan	Pejabat Pengadaan adalah pejabat yang ditetapkan oleh PA/KPA untuk melaksanakan Pengadaan Langsung, Penunjukan Langsung, dan/atau Eprocurement.
Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan)	Pokja Pemilihan adalah tim yang ditetapkan oleh pimpinan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) untuk mengelola proses pemilihan penyedia
Agen Pengadaan	Agen Pengadaan adalah UKPBJ atau Pelaku Usaha yang melaksanakan sebagian atau seluruh pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa yang diberi kepercayaan oleh Kementerian/ Lembaga/Perangkat Daerah sebagai pihak pemberi pekerjaan.
Pejabat Pemeriksa Hasil Pekerjaan (PjPHP) atau Panitia Pemeriksa Hasil Pekerjaan (PPHP)	PjPHP adalah pejabat administrasi / pejabat fungsional / personil yang bertugas memeriksa administrasi hasil pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa PPHP adalah tim yang bertugas memeriksa administrasi hasil pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa.
Penyelenggara Swakelola	Penyelenggara Swakelola adalah tim yang menyelenggarakan kegiatan secara swakelola baik sebagai Tim Persiapan, Tim Pelaksana dan/atau Tim Pengawas bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik yang tidak bisa di laksanakan oleh Penyedia Barang/Jasa.
Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa	UKPBJ adalah unit kerja yang dibentuk oleh Menteri/ Kepala Lembaga/ Kepala Daerah dengan tugas sebagai penyelenggara dukungan pengadaan barang/jasa.

(UKPBJ)	
Penyedia Barang/Jasa Pemerintah	<p>Penyedia adalah Pelaku Usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak.</p> <p>Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.</p> <p>Jadi, pelaku usaha adalah penyebutan saat belum menandatangani kontrak pengadaan barang/jasa, sedangkan penyedia adalah pelaku usaha yang sudah menandatangani kontrak pengadaan barang/jasa untuk melaksanakan pekerjaan sesuai kontrak yang ditandatanganinya.</p>

Proses pengadaan barang dan jasa pemerintah diawali dengan instansi melakukan identifikasi kebutuhan barang atau jasa untuk kegiatan pemerintah, sampai dengan proses serah terima hasil pekerjaan atau hasil pengadaan. Pada proses ini dapat dibagi dalam tiga tahapan, yakni: a) Tahap perencanaan; b) Tahap persiapan; c) Tahap pelaksanaan. Penjabaran dari ketiga tahapan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5. Skema Proses Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah

Pihak - Pihak	Perencanaan	Persiapan	Pelaksanaan
Pemerintah	<p>Pada tahap ini Pemerintah melakukan perencanaan barang dan atau jasa yang mencakup:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identifikasi kebutuhan; - Menetapkan barang atau jasa dan cara jadwal pengadaannya, 	<p>Pada tahap ini Pemerintah melakukan persiapan pengadaan, baik secara swakelola maupun melalui penyedia</p>	<p>Pada tahap ini Pemerintah melaksanakan pengadaan berupa pemilihan penyedia dan pelaksanaan kontrak</p> <p>Pada pengadaan secara swakelola, pelaku usaha juga dapat terlibat menjadi penyedia sebagai bagian dari kegiatan swakelola.</p>

	dan; - Menetapkan anggaran			
Pihak-Pihak Yang Terlibat				
	PA/KPA	PPK	Poka Pemilihan Pejabat Pengadaan	PPK
	Persiapan		Pemilihan Penyedia	Pelaksanaan Kontrak
Pelaku Usaha	Pada tahap ini Pelaku Usaha mempersiapkan diri untuk berpartisipasi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJP), meliputi: <ul style="list-style-type: none"> - Mempelajari mengenai PBJP; - Mencari informasi paket pengadaan yang dapat diikuti; - Melengkapi persyaratan; - Mendaftarkan usahanya ke Lembaga Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). 		Pada tahap ini Pelaku Usaha mengikuti proses pemilihan penyedia	Pada tahap ini Pelaku Usaha yang terpilih menjadi Penyedia menjalankan kontrak pengadaan yang berhasil diperolehnya

Tujuan dari diselenggarakannya pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Pengadaan Barang dan Jasa) yaitu:

- a) Menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi, dan Penyedia;
- b) Meningkatkan penggunaan produk dalam negeri;
- c) Meningkatkan peran serta Usaha mikro, Usaha kecil, dan Usaha menengah;
- d) Mendukung pelaksanaan penelitian dan pemanfaatan barang/jasa hasil penelitian;
- e) Meningkatkan keikutsertaan industri kreatif;
- f) Mendorong pemerataan ekonomi; dan
- g) Mendorong Pengadaan Berkelanjutan.

Prinsip yang terkandung dalam penyelenggaraan barang atau jasa sebagaimana termuat dalam Pasal 6 Perpres Pengadaan Barang dan Jasa terdiri

dari beberapa prinsip yakni: Efisien, Efektif, Transparan, Terbuka, Bersaing, Adil dan Akuntabel. Selain prinsip yang harus dipedomani dalam penyelenggaraan pengadaan barang atau jasa pemerintah, aspek etika menjadi bagian penting yang melekat dalam proses pengadaan, sebagaimana termuat dalam Pasal 7 Perpres Pengadaan Barang dan Jasa diantaranya sebagai berikut:

- a) Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran, dan ketepatan tujuan PBJ;
- b) Bekerja secara profesional, mandiri, dan menjaga kerahasiaan informasi yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah penyimpangan PBJ;
- c) Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat persaingan usaha tidak sehat;
- d) Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis pihak yang terkait;
- e) Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berakibat persaingan usaha tidak sehat dalam PBJ;
- f) Menghindari dan mencegah pemborosan dan kebocoran keuangan Negara; Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi; dan
- g) Tidak menerima, tidak menawarkan, atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat, dan apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan PBJ.

2. Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah

Aktifitas PBJP terhadap praktik pidana korupsi, dalam Proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dianggap sangat rentan akan adanya praktek korupsi, hal ini disebabkan setiap tahunnya nilai pengadaan barang dan jasa pemerintah selalu naik secara signifikan dengan dana yang dianggarkan untuk pengadaan barang dan jasa ini cukup besar.⁹⁵

⁹⁵ Dona Raisa Monica, “Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Melalui Penerapan Pembelian Langsung Berdasarkan Sistem Katalog

Pengadaan Barang atau Jasa juga sering ditemui praktik Kolusi yang dapat diklasifikasikan ke dalam tiga jenis yakni:⁹⁶

- 1) Kolusi horizontal, merupakan kolusi yang terjadi antara sesama rekanan PBJ dengan menciptakan persaingan semu antar peserta tender. Namun dalam praktik kolusi horizontal ini tidak melibatkan aparat pemerintah seperti Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), atau panitia PBJ
- 2) Kolusi vertikal, merupakan kolusi yang terjadi antara salah satu atau beberapa rekanan dengan panitia PBJ yang berdasarkan praktik kolusi rekanan dengan panitia PBJ atau PA/KPA/PPK.
- 3) Kolusi kombinasi horizontal dan vertikal, merupakan kolusi antara panitia PBJ dan/atau PA/KPA/PPK dengan para rekanan, yang dalam praktiknya sering ditemui seperti pelelangan fiktif atau proses pelelangan yang sebenarnya tidak pernah dilakukan, namun seolah-olah semua kelengkapan persyaratan administrasi dan formalitas terpenuhi seperti telah dilakukan pelelangan, kolusi jenis ini juga biasanya melibatkan supplier, agen tunggal, distributor, dan pabrikan.

Proteksi timbulnya penyimpangan dalam pengadaan barang atau jasa dapat di nilai dari proses tahapan dalam pengadaan barang atau jasa pemerintah. Suhartanto dalam Alfian mengungkapkan bahwa terdapat 15 (lima belas) tahapan dalam PBJP, khususnya dalam praktik untuk membantu memetakan jenis dan risiko kecurangan dalam PBJP yang menjadi bahan temuan oleh pemeriksa (auditor) yaitu:⁹⁷

- 1) Tahapan perencanaan pengadaan;
- 2) Pembentukan panitia pengadaan atau penunjukan pejabat pengadaan;
- 3) Penetapan sistem pengadaan;
- 4) Penyusunan jadwal pelaksanaan pengadaan;
- 5) Penyusunan perhitungan harga perkiraan sendiri (HPS);
- 6) Penyusunan dokumen pengadaan barang dan jasa;
- 7) Pengumuman dan pendaftaran peserta pelelangan;
- 8) Tahap kualifikasi penyedia barang/jasa dan pengambilan dokumen

Elektronik (EPurchasing)”, Jurnal POENALE Fakultas Hukum Universitas Lampung Vol. 5 No. 5, Lampung, 2018, hlm 1.

⁹⁶Alfian, “*Pemetaan Jenis dan Risiko Kecurangan Dlaam Audit Pengadaan Barang dan Jasa*”, Jakarta: Jurnal Pengadaan Vol. 4 No. 1 Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), 2015, hlm 1.

⁹⁷ *Ibid*, hlm 3.

- pemilihan penyedia barang/jasa;
- 9) Penjelasan lelang/aanwijzing;
- 10) Penyampaian dan pembukaan dokumen penawaran.

Sebagai bentuk tanggungjawab dan pengawasan dalam penyelenggaraan pengadaan barang atau jasa pemerintah, dalam ketentuan pengadaan barang atau jasa pemerintah di uraikan mengenai bentuk-bentuk sanksi yang dikenakan kepada para pihak yang melakukan penyimpangan dalam PBJ pemerintah antara lain:

- a) Sanksi administratif;
- b) Pencantuman dalam Daftar Hitam;
- c) Gugatan secara Perdata; dan
- d) Dituntut Ganti Rugi

Terhadap bentuk sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada penyedia dapat dijabarkan dengan uraian sebagai berikut:⁹⁸

- a) Digugurkan penawarannya atau pembatalan pemenang atas ditemukan adanya penyimpangan upaya mempengaruhi kelompok kerja Unit Layanan Pengadaan (ULP)/Pejabat Pengadaan guna memenuhi keinginannya yang bertentangan dengan ketentuan prosedur yang telah ditetapkan, melakukan persekongkolan dengan penyedia barang/jasa lain untuk mengukur harga penawaran di luar prosedur, dan membuat dan/atau menyampaikan dokumen dan/atau keterangan lain yang tidak benar.
- b) Pemberlakuan denda terlambat dalam menyelesaikan pekerjaan dalam jangka waktu sebagaimana ditetapkan sebelumnya. Sanksi yang serupa juga diterapkan dalam konteks perdata dalam suatu perjanjian/kontrak.
- c) Pencairan jaminan yang diterbitkan atas pelanggaran yang dilakukan, untuk selanjutnya dicairkan masuk ke kas Negara/daerah.
- d) Penyampaian laporan kepada pihak yang berwenang menerbitkan perizinan, terhadap penyimpangan yang dilakukan sehingga dianggap perlu untuk dilakukan pencabutan izin yang dimiliki.
- e) Pemberlakuan sanksi administrasi berupa pengenaan sanksi finansial atas ditemukan adanya ketidaksesuaian dalam penggunaan barang/jasa produksi dalam negeri.

⁹⁸ Musa Darwin Pane, "Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", Jurnal Media Hukum Vol. 24 No. 2, Bandung, 2017, hlm. 152.

- f) Kewajiban untuk menyusun perencanaan ulang dengan biaya sendiri atas konsulan perencana yang tidak cermat dalam menyusun perencanaan dan mengakibatkan kerugian negara. Sanksi ini pula yang dapat diterapkan dalam konteks perdata sebuah perjanjian atau kontrak.

Penyedia Barang dan Jasa Pemerintah dalam melaksanakan pekerjaan tunduk pada ketentuan teknis dan perjanjian yang termuat dalam PBJP. Hubungan hukum yang timbul dalam prose pelaksanaan pengadaan barang dan jasa tunduk pada hukum kontrak. Sebagaimana Pasal 1338 KUH Perdata menyebutkan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Artinya perjanjian yang lahir dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dapat dimaknai sebagai undang-undang dalam kaitanya ketika terjadi persoalan pemenuhan pelaksanaan kewajiban. Sehingga pola penyelesaian ketika terjadi kesalahan maupun ketidaksesuaian dalam pelaksanaan pekerjaan mengutamakan mekanisme yang menjadi pedoman dasar dalam pelaksanaan pekerjaan yakni ketentuan pengadaan barang atau jasa dan perjanjian dengan pemaknaan undang-undang.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa yang lahir dari proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mendasarkan pada hubungan kontraktual antara pemilik pekerjaan dalam hal ini diwakili oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan pihak penerima atau pelaksana pekerjaan dalam hal ini pihak penyedia atau kontraktor. Mekanisme penyelesaian secara administrasi diatur melalui pengaturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 18 Tahun 2018 tentang Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Maksud pembentukan peraturan tersebut sebagai bentuk penyelesaian alternatif yang lahir dalam hubungan kontraktual. Adapaun pengertian layanan penyelesaian sengketa termuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah adalah sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa:

Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan adalah layanan yang dibentuk sebagai alternatif penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Sedangkan Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa:

Sengketa Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Sengketa Kontrak Pengadaan adalah perselisihan yang timbul dimulai dari penandatanganan kontrak hingga berakhirnya kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah antara pemilik pekerjaan dan pelaksana pekerjaan yang terikat hubungan kontraktual dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Ketentuan tersebut memberikan pedoman dasar untuk melakukan penyelesaian hukum terkait proses pengadaan barang atau jasa pemerintah yang timbul dari hubungan kontraktual. Pada pengaturan ini penyelesaian sengketa berlaku secara limitatif, dimana layanan penyelesaian kontraktual dibatasi pada dua kondisi. Pertama, penyelesaian sengketa tidak dapat dilakukan ketika terjadi penyidikan. Kedua, sengketa tersebut pernah atau sedang diperiksa dalam proses persidangan baik dipengadilan maupun lembaga arbitrase lainnya.⁹⁹ Sementara itu,

⁹⁹ Pasal 4 Kebijakan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 tentang Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah disebutkan bahwa sengketa Kontrak Pengadaan yang dikecualikan:

- a. Sengketa yang berasal dari kontrak pengadaan yang sedang dilakukan penyidikan oleh pihak yang berwajib; dan/atau

layanan penyelesaian sengketa pengadaan dilakukan melalui lembaga mediasi, konsiliasi dan arbitrase.¹⁰⁰

Dalam ketentuan tersebut dapat dimaknai segala penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dari hubungan kontraktual pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan melalui mekanisme mediasi, konsiliasi dan arbitrase. Namun tahapan mekanisme penyelesaian tersebut dikecualikan apabila permasalahan hukum pengadaan telah dilakukan penyidikan atau pemeriksaan di pengadilan maupun lembaga arbitrase. Adapun mekanisme mediasi atau konsiliasi dilakukan paling lama 30 hari kerja sejak penunjukan mediator konsiliator dan dapat diperpanjang paling lama 10 hari kerja atas kesepakatan para pihak, sedangkan penyelesaian melalui lembaga arbitrase dilakukan paling lama 90 hari sejak permohonan diterima dengan lengkap, dan dapat diperpanjang selama 30 hari.

Penyelesaian secara administrasi tersebut sejalan dengan ketentuan yuridis yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), pada Pasal 20 disebutkan bahwa:

1. Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
2. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. tidak terdapat kesalahan;
 - b. terdapat kesalahan administratif; atau
 - c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

b. Sengketa yang pernah atau sedang disidangkan di Pengadilan dan/atau Lembaga Arbitrase lainnya

¹⁰⁰ Pasal 7 disebutkan bahwa Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan mempunyai fungsi penyelesaian sengketa kontrak pengadaan melalui:

- a. Mediasi;
- b. Konsiliasi; dan/atau
- c. Arbitrase.

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

Pada ketentuan tersebut, tindakan penyalahgunaan kewenangan yang melahirkan suatu kerugian dilakukan pengawasan oleh aparat intern pemerintah, dengan hasil pemeriksaan sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (2). Jika hasil pengawasan menemukan adanya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara, maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan tersebut. Pengembalian kerugian negara akan dibebankan kepada badan pemerintahan apabila kesalahan administrasi yang terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Akan tetapi, pengembalian kerugian keuangan negara menjadi beban pejabat administrasi bilamana kesalahan administrasi terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Penilaian adanya penyalahgunaan wewenang yang ditimpakan kepada badan atau pejabat pemerintahan termuat dalam Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan. Pada ketentuan tersebut, badan atau pejabat pemerintahan

diberikan hak untuk mengajukan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan atau tindakannya. Pengadilan dimaksud adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengadilan harus memutuskan permohonan paling lama 21 hari sejak permohonan diajukan. Terhadap putusan pengadilan tersebut dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan harus diputuskan selama 21 hari sejak diajukan permohonan banding. Putusan dari Pengadilan tinggi bersifat final dan mengikat.

Pada ketentuan tersebut diatur pula mekanisme tindaklanjut pembayaran yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat atau masyarakat yang menerima pembayaran dari pemerintah. Dimana keputusan yang diambil oleh pemerintah dinyatakan tidak sah, maka berkonsekuensi pada dikembalikan uang yang diterima oleh pihak-pihak tersebut kepada kas negara. Penyelesaian melalui mekanisme yang termuat dalam UU Administrasi Pemerintahan memberikan alternatif penyelesaian secara administrasi dan pertanggungjawaban administratif melalui penggantian kerugian keuangan negara paling lama 10 hari kerja tanpa perlu kurungan badan.

Melalui ketentuan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan ini kemudian mendorong lahirnya Memorandum *of Understanding* (MoU) atau Nota Kesepahaman antara Kemendagri, Kepolisian, dan Kejaksaan tentang aduan adanya dugaan telah terjadinya tindak pidana korupsi. Pada Pasal 7 MoU tersebut dikatakan bahwa Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) atau Inspektorat Jenderal/Daerah dapat menentukan suatu laporan berindikasi korupsi atau

kesalahan administrasi. Jika terdapat kerugian Negara yang diakibatkan kesalahan administrasi, hanya perlu diproses dengan tuntutan ganti rugi paling lambat 60 hari.¹⁰¹

Penyelesaian ganti rugi tersebut dipertegas dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) yang menyatakan :

“Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud”.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat dimaknai terhadap penyelesaian sengketa yang timbul dari proses pengadaan barang dan jasa menggunakan pendekatan administratif dengan pola penyelesaian yang termuat dalam peraturan LKPP dan mendasarkan pada mekanisme penyelesaian yang termuat dalam UU Administrasi Pemerintahan. Sehingga, pengembalian kerugian keuangan negara dalam persepektif administrasi memandang pendekatan pidana sebagai jalan terakhir (*Ultimum Remedium*) terhadap penyelesaian sengketa yang timbul dari kontrak antara pemberi kerja (PPK) dan penerima kerja (penyedia barang dan jasa pemerintah).

C. Keuangan Negara dan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

1. Keuangan Negara dan Kerugian Negara

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang

¹⁰¹ Eko Supramurba, “Pengaruh Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penuntutan Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Kejaksaan Negeri Kampar”, Panji Keadilan: jurnal Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum Universitas Muhammadiyah Bengkulu, Vol 4, Nomor 1, Januari 2021, hlm 53.

yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁰² Substansi keuangan negara digolongkan menjadi dua pengertian yakni secara luas dan secara sempit. Dalam arti luas keuangan negara meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sedangkan dalam arti sempit keuangan negara terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.¹⁰³

Pengertian luas dan sempit pada keuangan negara dipertegas oleh Arifin P. Soeria Atmadja, bahwa keuangan negara dalam arti luas dimaksudkan pada keuangan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Keuangan pada unit-unit usaha negara atau perusahaan milik negara dan seluruh kekayaan negara. Sedangkan dalam pengertian sempit keuangan negara berasal dari APBN semata.¹⁰⁴

Pengertian keuangan negara dalam ketentuan UU Tipikor diartikan sebagai 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 pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan

¹⁰² Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

¹⁰³ Muhammad Djafar S, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm 11.

¹⁰⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia, 1986, hlm 49.

hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Pengertian keuangan negara tersebut dapat digariskan dalam dua hal yakni pendapatan dan pengeluaran keuangan negara. Jimly Asshiddiqie mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Keuangan negara dimaknai semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara.¹⁰⁵

Sementara itu, Pengertian Kerugian keuangan negara dalam Pasal 1 ayat 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan Pasal 1 ayat 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara (UU BPK) diartikan sebagai *“kekurangan uang, surat berharga dan barang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”*. Dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, dinyatakan bahwa *Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.*

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer, 2008, hlm 833-834.

Apabila merujuk pada turunan ketentuan Pasal 23 UUD 1945, pada UU

Kuangan Negara Pasal 2 dinyatakan bahwa keuangan negara meliputi:

- a) “Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) Penerimaan negara;
- d) Pengeluaran negara;
- e) Penerimaan daerah;
- f) Pengeluaran daerah;
- g) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

UU Tipikor memberikan batasan pengertian sebagaimana yang tercantum pada Penjelasan Alinea ke 3 yakni keuangan negara yang dimaksud 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:

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

Istilah kerugian negara yang terdapat pada UU Keuangan Negara di implementasikan dalam kerangka etimologis sebagai kerugian berupa “*hilang, kekurangan atau berkurangnya*”. Elaborasi dalam berbagai istilah kerugian

keuangan negara dapat dirumuskan dengan pengertian sebagai berikut:¹⁰⁶

- a) “Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk:
 - i. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
 - ii. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara;
 - iii. Penerimaan negara dan pengeluaran negara;
 - iv. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;
 - v. Kekayaan negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- b) Hilang atau berkurangnya sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang nyata dan pasti, dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk :
 - i. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan/atau kepentingan umum;
 - ii. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah;
- c) Hilang atau berkurangnya Hak penerimaan dan Timbulnya kewajiban Negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang:
 - i. Hilang/ berkurangnya hak negara yang untuk memungut atau menerima pajak secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang;
 - ii. Mengeluarkan dan mengedarkan uang atau surat berharga secara nyata dan pasti yang melawan hukum/ bukan untuk kepentingan negara (untuk keuntungan diri sendiri, orang lain atau korporasi);
 - iii. Secara nyata dan pasti melakukan pinjaman tidak sesuai ketentuan dan jumlah yang tidak wajar (pinjaman tidak bermanfaat atau timbul kewajiban membayar negara yang seharusnya tidak ada);
- d) Timbul atau bertambahnya kewajiban pengeluaran/ pembayaran Keuangan Negara secara Nyata dan Pasti dapat dinilai dengan uang, dari Kegiatan Pelayanan Pemerintah:
 - i. Biaya penyelenggaraan tugas layanan umum pemerintah pusat/daerah dalam bentuk kegiatan layanan: kesehatan,

¹⁰⁶ Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta: Thafa Media dan PSA PKKN, 2015, hlm 44-46.

- pendidikan, transportasi, pengurusan administrasi pertanahan, perijinan, jasa perbankan, jasa keuangan dan asuransi yang tidak sesuai ketentuan (menaikkan biaya, mengurangi volume dan mengurangi hak keuangan negara untuk keuntungan diri sendiri, orang lain atau korporasi);
- ii. Membayar tagihan pihak ketiga yang melanggar hukum (seharusnya tidak membayar atau membayar lebih tinggi dari jumlah yang seharusnya);
- e) Hilang atau berkurangnya Penerimaan dan/atau Pengeluaran Keuangan Negara secara Nyata dan Pasti dapat dinilai dengan uang:
- i. Penerimaan Negara/ Daerah, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), Retribusi dan penerimaan dari usaha negara/ daerah hilang/lebih kecil dari yang seharusnya diterima dari kegiatan yang bersumber dari dana APBN/APBD atau BUMN/ BUMD;
 - ii. Hak penerimaan keuangan negara/daerah hilang/ lebih kecil dari yang seharusnya diterima dari perjanjian pengelolaan sumber daya alam milik negara (pertambangan, minyak, gas, kehutanan, pertanian, perikanan, pengelolaan air, pasir dan tanah atau sumber daya alam lainnya);
 - iii. Pengeluaran kas negara atau kas daerah yang seharusnya tidak dikeluarkan atau pengeluaran lebih besar dari yang seharusnya (termasuk kualitas barang lebih rendah dan penerimaan barang yang dibeli dari uang negara rusak dan tidak bermanfaat);
 - iv. Timbulnya suatu kewajiban membayar negara/ daerah dari transaksi pengadaan tidak ada (fiktif) atau pembayaran lebih besar dari seharusnya (*mark up*).
- f) Hilang atau berkurangnya Aset Negara secara Nyata dan Pasti dapat dinilai dengan uang yang dikelola sendiri atau Pihak Lain.
- g) Berkurang atau hilangnya kekayaan negara / kekayaan daerah berupa aset, uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, yang :
- i. Dikelola sendiri oleh pemerintah pusat/ daerah;
 - ii. Dikelola BUMN/ BUMD atau badan layanan umum Negara/ Daerah;
 - iii. Dikelola oleh pihak lain berdasarkan perjanjian dengan negara (Pemerintah Pusat/ Daerah).
- h) Hilang atau berkurangnya secara Nyata dan Pasti dapat dinilai dengan uang, kekayaan pihak lain yang dikelola negara :
- i. Berkurang/ hilangnya kekayaan pihak lain yang dikuasa oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
 - ii. Berkurang/ hilangnya kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Pada praktik penggunaan terminologi kerugian negara diinterpretasikan sama dengan kerugian keuangan negara. Padahal wilayah pengaturan kerugian *negara* yang termuat dalam Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara adalah ranah hukum administrasi yang berbeda dengan pengaturan kerugian keuangan Negara yang berada pada ranah hukum pidana.¹⁰⁷

Implementasi rumusan “kerugian keuangan Negara” jika dikaitkan dengan pendekatan rumusan keuangan negara dan rumusan kerugian Negara menurut Penjelasan Alinea 3 menurut UU Tipikor dapat dikemukakan sebagai berikut:¹⁰⁸

- a) “Hilang/ berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak penerimaan keuangan negara dan kewajiban pembayaran keuangan negara yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum;
- b) Hilang/ berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak penerimaan keuangan negara dan kewajiban pembayaran keuangan negara yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/ BUMD, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara, secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan dengan sengaja melawan hukum;”

Dari uraian tersebut, kerugian keuangan negara dapat dirumuskan dalam 5 (lima) indikator, yaitu:¹⁰⁹

- a) Hilang/ berkurangnya Hak Penerimaan keuangan negara;
- b) Hilang/ berkurangnya Kewajiban Pengeluaran keuangan negara;
- c) Hilang/ berkurangnya segala sesuatu baik berupa: uang, barang atau benda bernilai yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm 50.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm 48.

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm 49.

- pelaksanaan Hak dan Kewajiban negara;
- d) Secara nyata dan pasti yang dapat dinilai dengan uang;
- e) Akibat perbuatan melawan hukum.

Hal mendasar yang terkandung dalam pengertian diatas diartikan dalam tiga pemahaman yakni: Pertama, Kekurangan, uang, surat berharga dan barang. Kedua, yang nyata dan pasti jumlahnya. Ketiga, Sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.¹¹⁰ Kerugian negara dalam praktek di pengadilan tindak pidana korupsi diinterpretasikan atau dianalogikan sama dengan kerugian keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Sementara itu wilayah pengaturan kerugian negara yang termuat dalam Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara adalah ranah hukum administrasi berbeda dengan pengaturan kerugian keuangan negara sebagai ranah hukum pidana.¹¹¹

Setidaknya terdapat beberapa perbedaan rumusan yang mendasar yang dapat mempengaruhi makna dan implementasi, antara lain:¹¹²

- 1) Dasar pengaturan pada UU Perbendaharaan Negara memuat terminologi kerugian negara dari aspek *lex specialis* hanya mengatur teknis pembendaharaan negara sebagai penjabaran dari aspek pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara umum.
- 2) Cakupan pengaturannya lebih sempit dari keuangan negara sebagaimana yang termuat dalam pasal 1 dan 2 UU Keuangan Negara
- 3) Rumusan kekurangan barang dalam terminologi tersebut belum jelas ukurannya, sehingga dapat menimbulkan multi interpretasi (apakah berbentuk benda berwujud dapat dilihat dan dijamah atau sesuatu yang tidak berwujud tetapi bernilai uang seperti jasa pelayanan jaringan: listrik, televisi, telepon, internet, dan termasuk hak dan kewajiban negara).
- 4) Pengaturan tersebut merupakan wilayah atau ranah hukum

¹¹⁰ Eddy Mulyadi Soepardi, “Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi”, Makalah Disampaikan dalam Ceramah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, 24 Januari 2009, hlm 3.

¹¹¹ *Ibid*, hlm 19.

¹¹² *Ibid*, hlm 20-21.

administrasi bukan hukum pidana.

Implementasi hakim terkait dengan kerugian keuangan negara dalam ranah tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut:¹¹³

- 1) Secara faktual implementatif, menunjukkan BPK, Jaksa Penuntut Umum maupun Hakim dalam penentuan bukti formal maupun materiel Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor masih menggunakan analogi “kerugian negara” sama dengan “kerugian keuangan negara” sebagai pelanggaran pidana, sementara substansi pengertian dan wilayah pengaturan berbeda.
- 2) Penggunaan analogi “kerugian negara” sebagai bukti pelanggaran pidana, menimbulkan ketidakpastian dalam pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, akibatnya seakan-akan semua temuan BPK yang berkualifikasi kerugian negara atau dipersamakan dengan itu seperti; kelebihan bayar, kekurangan volume, otomatis dapat dikualifikasi sama dengan tindak pidana korupsi yang sewaktu-waktu dapat ditangani oleh aparat penegak hukum, dalam kondisi seperti ini para pengelola keuangan negara walaupun dari aspek administratif sedang dalam proses penyelesaian (tindak lanjut pelaksanaan rekomendasi hasil pemeriksaan BPK seperti “mengembalikan kerugian negara, mengembalikan kelebihan bayar”), tetapi juga setiap saat dapat langsung diambil alih sebagai “dugaan” tindak pidana korupsi karena telah dikualifikasikan sebagai pelanggaran pidana. Sebagai langkah solusi yang bijak diperlukan penegasan BPK dalam merumuskan temuan wilayah administrasi atau pidana.
- 3) Dari “perspektif hukum pidana dikenal asas legalitas yang mengandung tiga pengertian, yaitu”
 - a) Tidak adanya perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan Undang-Undang (atau *nullum delictum nulla poena sine praevia lege* tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan terlebih dahulu).
 - b) Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh menggunakan analogi (kias) Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut. Tentang analogi dijelaskan lebih lanjut: “meskipun dapat dikatakan bahwa tafsiran ekstensif dan analogi itu pada hakikatnya adalah sama, hanya ada perbedaan gradual saja, tetapi dipandang dari sudut psikologis bagi orang yang menggunakannya, ada perbedaan yang besar diantara keduanya, yaitu: yang pertama masih tetap berpegang pada bunyi aturan, semua kata-katanya masih diturut, hanya ada

¹¹³ Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang...*, hlm 24.

perkataan yang tidak lagi diberi makna seperti pada waktu penggunaannya; karena itu masih dinamakan interpretasi, dan seperti halnya dengan cara interpretasi yang lain, selalu diperlukan dalam menggunakan Undang-Undang; yang kedua sudah tidak berpegang kepada aturan yang ada, melainkan pada inti, rasio daripadanya. Karenanya hemat saya ini bertentangan dengan asas legalitas, sebab asas ini mengharuskan adanya suatu aturan sebagai dasar”

- 4) Permasalahan yang dihadapi berkaitan legislasi substansi penyusunan UU Tipikor antara lain adalah tidak adanya rumusan atau pengertian “kerugian keuangan negara” padahal sebagai delik materiel dan juga perbuatan merugikan merupakan delik formal, termasuk kewenangan penghitungan tidak diatur, diakibatkan proses penghitungan, penuntutan dan perumusan putusan oleh Hakim menggunakan interpretasi.
- 5) Permasalahan teknis lainnya adalah BPK harus tegas, pada saat penggunaan terminologi “kerugian negara dan kerugian keuangan negara”, misalnya manakala telah masuk dalam proses pemeriksaan investigatif karena sudah masuk ranah pidana untuk melengkapi bukti materiel pembuktian Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, maka sudah menggunakan terminologi “kerugian keuangan negara” sesuai bunyi pasal tersebut, tidak lagi terpenjara dengan kalimat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara) “pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana”. Atau pasal 10 UU BPK yakni BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Karena kedua Undang-undang tersebut mengatur teknis penyelesaian wilayah administrasi (penyelesaian ganti rugi).

Orientasi dalam pemaknaan kerugian keuangan memiliki hubungan kausalitas dengan perbuatan terdakwa pada kasus tindak pidana korupsi. Pemenuhan unsur berkurangnya kekayaan Negara atau bertambahnya kewajiban Negara yang hadir dengan tanpa pertimbangan prestasi atau kesesuaian yang

disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.¹¹⁴ Secara *argumentum a contrario* pada kerugian keuangan Negara dalam penjelasan UU Tipikor tersebut mengerucut pada luasan maksud untuk mengantisipasi penyimpangan keuangan Negara.¹¹⁵

Sementara itu, kerugian keuangan negara mendasarkan pada adanya perhitungan atau penentuan kerugian. Pangaribuan dalam Tejomurti mengungkapkan bahwa penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi secara praktik memang tidak mudah. Penentuan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi dilakukan dalam empat tahap sebagai berikut¹¹⁶:

- 1) Menemukan perbedaan antara apa yang ditetapkan dalam perencanaan dan apa yang dilaksanakan;
- 2) Menentukan ada atau tidaknya kerugian negara;
- 3) Menghitung besarnya kerugian keuangan negara tersebut kalau memang terbukti ada; dan
- 4) Menetapkan kerugian negara.

Penentuan tersebut tidak memiliki rumusan baku sebab tidak ada aturan yang secara eksplisit mengaturnya. Argumentasi ini dipertegas oleh Emerson Yuntho yang menyatakan belum adanya pembakuan atau rumusan yang tepat berkaitan dengan metode penghitungan disamping belum diatur secara eksplisit tentang rumus yang digunakan dalam metode penghitungan kerugian keuangan negara secara universal.¹¹⁷ Dalam praktik para aparat penegak hukum melimpahkan tugas penghitungan kerugian keuangan negara kepada instansi yang

¹¹⁴ H. Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm 173.

¹¹⁵ H Abdul Latif, *Hukum Administrasi: Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014, hlm 220.

¹¹⁶ Piatur Pangaribuan dalam Kukuh Tejomurti, "Pertanggungjawaban Hukum Yang Berkeadilan Terhadap Aparatur Pemerintah Pada Kasus Pengadaan Barang dan Jasa", *Jurnal Dialogia Iuridica* Vol. 8 No. 2, Bandung, 2017, hlm 44.

¹¹⁷ Emerson Yuntho, dkk., "Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi", Jakarta: Penelitian Indonesia Corruption Watch (ICW), 2014, hlm 33.

berwenang dalam hal ini BPK dan BPKP untuk melakukan pemeriksaan secara intensif pada suatu perkara tipikor.¹¹⁸

Penentuan kerugian keuangan negara lazimnya menggunakan konsep audit, secara umum audit merupakan suatu proses sistematis untuk memperoleh serta melakukan evaluasi terhadap bukti-bukti untuk ditinjau secara objektif.¹¹⁹ Abdul Halim berpandangan bahwa audit merupakan suatu proses sistematis untuk menghimpun dan mengevaluasi bahan-bahan kegiatan ekonomi yang dijalankan untuk menjadi bukti-bukti secara objektif mengenai asersi-asersi sebagai sebuah tindakan dan kejadian ekonomi. Pelaksanaan verifikasi terhadap suatu informasi yang spesifik yang dibutuhkan oleh pemeriksa dalam menjalankan tugasnya selain daripada mencocokkan pendapat yang termuat dalam kesimpulan hasil audit.¹²⁰ Penggunaan audit ini merupakan bagian dari wewenang BPK sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU BPK.

Audit yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi sendiri disebut dengan audit investigatif dan audit penghitungan kerugian kerugian Negara (PKKN). Audit investigatif termuat dalam 8 tahapan yang meliputi: perencanaan, penetapan sasaran, ruang lingkup alokasi sumber daya, pertimbangan dalam perencanaan, supervisi, pengumpulan dan pengujian bukti, pengumpulan bukti, pengujian bukti dan dokumentasi.¹²¹ Ketentuan audit secara teknis termuat dalam Peraturan Kepala BPKP Nomor: PER-1314/K/D6/2012 tentang Pedoman Penugasan Bidang

¹¹⁸ Abdul Fatah, dkk., *“Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi”*, Diponegoro Law Journal Vol. 6 No. 1, Semarang, 2017, hlm 7.

¹¹⁹ Mulyadi, *Sistem Informasi Akuntansi*, Jakarta; Salemba Empat, 2016, hlm 8-10.

¹²⁰ Abdul Halim, *Auditing (Dasar-Dasar Audit Laporan Keuangan)*, Yogyakarta: Penerbit UPP STIM YKPN, Jilid 1 Edisi Kelima, 2015, hlm 6.

¹²¹ R. Bayu Ferdian, dkk, *“Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”*, Jurnal Syiah Kuala Law Journal Vol. II No. 3, Aceh, 2018, hlm 331.

Investigasi. Penilaian atas kerugian Negara oleh BPK berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) ditetapkan dengan keputusan BPK,¹²² LHP yang diterbitkan oleh BPK berdasarkan Surat Keputusan BPK sebagaimana termuat dalam Lampiran VI Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

2. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Perspektif Administrasi

Teori pengembalian kerugian keuangan dilandaskan pada prinsip “berikan kepada negara yang menjadi hak negara”. Di dalam hak negara terkandung kewajiban negara yang merupakan individu masyarakat, sehingga prinsip tersebut setara dan sebangun dengan prinsip “berikan kepada rakyat apa yang menjadi hak rakyat”.¹²³ Pada dimensi hukum administrasi Negara, Kerugian keuangan Negara berprinsip pada orientasi pemulihan kerugian tersebut, serta dapat diberlakukan secara kumulatif dengan sanksi lain, yaitu: sanksi administratif, pidana dan keperdataan.

Pengaturan pengembalian dan penyelesaian termuat dalam Pasal 34 dan Pasal 35 UU Keuangan Negara, Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 UU Perbendaharaan Negara, dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan, yang secara teknis diatur dalam Pasal 10, Pasal 22 dan Pasal 23 UU Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara, yang kemudian diatur lebih lanjut pada Peraturan

¹²² Runi Yasir, dkk, “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, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Aceh, 2019, hlm 283.

¹²³ M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi Efektifitas Pembalikan Beban Pembuktian dalam Gratifikasi*, Jakarta: Q-Communication, 2006, hlm 38.

BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara.¹²⁴

Sementara itu, pada dimensi hukum pidana korupsi, keuangan negara memiliki prinsip yang sejalan dengan hukum administrasi Negara, yaitu berorientasi pada pemulihan kerugian tersebut. Baik melalui sarana hukum pidana maupun sarana hukum perdata. Pada penyelesaian kerugian keuangan Negara melalui sarana hukum pidana, dapat dilakukan dengan menjatuhkan secara kumulatif pidana pokok dengan pidana denda dan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti.¹²⁵ Penyelesaian ganti kerugian negara merupakan amanat undang undang yang wajib dilaksanakan oleh setiap pimpinan instansi pemerintah atau penyelenggara negara, khususnya sebagai implementasi dari fungsi sistem pengendalian intern yang melekat pada setiap pimpinan atau bahkan seluruh jajaran aparatur negara.¹²⁶

Unsur yang harus terpenuhi agar dapat dilakukan proses penuntutan atau penyelesaian terhadap kerugian negara yang diakibatkan oleh penyelenggara negara, yaitu sebagai berikut:¹²⁷

- 1) Kerugian negara atau daerah merupakan berkurangnya keuangan negara atau daerah berupa uang, surat berharga, barang milik negara dari jumlah dan/atau nilai yang seharusnya.
- 2) Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya. Dengan demikian, kerugian negara tersebut

¹²⁴ Suhendar dan Kartono, “*Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana*”, Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol. 11, No 2 Oktober 2020, hlm 240.

¹²⁵ *Ibid*, hlm 243.

¹²⁶ A.Y. Suryanajaya, *Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik*, Masalah dan Penyelesaian, Jakarta: Eko Jaya, 2008, hlm 1.

¹²⁷ *Ibid*, hlm 11.

bukan hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.

- 3) Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat diakibatkan secara cermat dan tepat.

Penyelesaian dan pengembalian ganti kerugian keuangan negara terutama dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kerugian negara akibat tindakan melanggar hukum, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian seseorang, sehingga pihak-pihak yang bersalah telah menimbulkan kerugian keuangan negara harus menggantinya dengan keuangan negara dapat dipulihkan kembali. Tujuannya selain agar keuangan negara dapat terpulih kembali atau mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang juga untuk meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri atau pejabat negara atau khususnya para pengelola keuangan negara atau daerah, serta dalam rangka penegakan hukum khususnya dibidang keuangan negara.¹²⁸

Paradigma kerangka hukum administrasi dalam menyelesaikan permasalahan yang menyangkut kerugian keuangan negara tidak jarang dihadapkan dengan dugaan tindak pidana korupsi. Dalam pada itu, Tatiek Sri Djatmiati¹²⁹ mengemukakan bahwa dalam konteks hukum administrasi Negara, tindak pidana korupsi merupakan tanggungjawab pribadi pejabat, dengan parameter utama yaitu penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan sewenang-wenang (*unreasonableness*). Dalam hal terdapat unsur *abuse of power* dan *unreasonableness*, maka terdapat unsur mal-administrasi, dan tentu ada unsur

¹²⁸ Jawade Hafidz Arsyad. *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*..., hlm 24.

¹²⁹ Tatiek Sri Djatmiati, dkk, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi: Pelayanan Publik Dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hlm 49.

perbuatan melawan hukum, dan perbuatan itu menjadi tanggungjawab pribadi pejabat yang melakukannya.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 dan Implikasi Kerugian Keuangan Negara

Pembahasan mengenai kerugian keuangan negara dalam delik korupsi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tidak terlepas dari perkembangan hukum yang terjadi. Rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor telah beberapa kali dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi.

Selama ini, berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 003/PUU-IV/2006 pemahaman kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata” akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan. Dalam perkembangannya dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan.¹³⁰

Mahkamah Konstitusi menilai dalam praktik seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan diskresi atau pelaksanaan asas *freies*

¹³⁰ Dadin E. Saputra dan Afif Khalid, “Implikasi Hukum Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, Syariaah: Jurnal Hukum dan Pemikiran, Vol 18, Nomor 1, Juni 2018, hlm 6.

Ermessen yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya, sehingga seringkali terjadi kriminalisasi terhadap terjadinya penyalahgunaan wewenang. Demikian juga terhadap kebijakan yang terkait dengan bisnis namun dipandang dapat merugikan keuangan negara maka dengan pemahaman kedua pasal tersebut sebagai delik formil seringkali dikenakan tindak pidana korupsi.

Kriminalisasi kebijakan terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan persoalan mulai dari perhitungan jumlah kerugian negara yang sesungguhnya sampai kepada lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian negara. Oleh karena dipraktikkan secara berbeda-beda menurut Mahkamah pencantuman kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menimbulkan ketidakpastian hukum dan telah secara nyata bertentangan dengan jaminan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Selain itu, menurut Mahkamah kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor juga bertentangan dengan prinsip perumusan tindak pidana yang harus memenuhi prinsip hukum harus tertulis (*lex scripta*), harus ditafsirkan seperti yang dibaca (*lex stricta*), dan tidak multitafsir (*lex certa*), oleh karenanya bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.¹³¹

Adapun pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi sebagaimana termuat

¹³¹ *Ibid*, hlm 7-8.

dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/ PUU-XIV/2016 adalah berikut ini:¹³²

“...Bahwa dengan keberadaan UU Administrasi Pemerintah dikaitkan dengan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3) UU Tipikor menurut Mahkamah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma penerapan unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Selama ini, berdasarkan Putusan Mahkamah No 003/PUU-IV/2006 pemahaman kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata” akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau potential loss, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan. Dalam perkembangannya dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal ini adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela. Dengan demikian bila dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Dengan perkataan lain kerugian negara merupakan implikasi dari: 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor. Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi;”

“...menurut Mahkamah dalam praktik seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan diskresi atau pelaksanaan asas *Freies Ermessen* yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya, sehingga seringkali terjadi kriminalisasi dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Demikian juga terhadap

¹³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

kebijakan yang terkait dengan bisnis namun dipandang dapat merugikan keuangan negara maka dengan pemahaman kedua pasal tersebut sebagai delik formil seringkali dikenakan tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut tentu dapat menyebabkan pejabat publik takut mengambil suatu kebijakan atau khawatir kebijakan yang diambil akan dikenakan tindak pidana korupsi, sehingga diantaranya akan berdampak pada stagnasi proses penyelenggaraan negara, rendahnya penyerapan anggaran, dan terganggunya pertumbuhan investasi. Kriminalisasi kebijakan dapat terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan persoalan mulai dari perhitungan jumlah kerugian negara yang sesungguhnya sampai kepada lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian negara. ...”

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/ PUU-XIV/2016 ini juga akan mengubah sistem penegakan hukum tentang tindak pidana korupsi yang selama ini dilakukan oleh aparat penegak hukum. Frasa kata “dapat” yang harus dibuktikan dengan nilai kerugian negara atau perekonomian negara yang secara nyata (*actual loss*) akan berdampak pada lambatnya jalan penegakan hukum, mengingat pula bahwa kewenangan lembaga negara yang bisa membuktikan nilai kerugian negara yang riil ini pun masih terdapat tumpang tindih. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012 menyebutkan bahwa penyidik korupsi berhak melakukan koordinasi dengan lembaga apa pun, termasuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), atau lembaga lain yang punya kemampuan menentukan nilai kerugian negara.¹³³

Penentuan mengenai kerugian keuangan Negara disikapi berbeda oleh Mahkamah Agung sebagaimana termuat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar

¹³³ Dadin E. Saputra dan Afif Khalid, “*Implikasi Hukum....*”, hlm 612.

MA tahun 2016, pada bagian huruf A angka 6 dijelaskan bahwa instansi yang berwenang untuk menilai, menyatakan ada tidaknya nilai kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan konstitusional. Artinya bahwa badan-badan audit selain BPK tidak berwenang untuk menyatakan ada tidaknya kerugian negara.¹³⁴

Terlepas dari ketidakseragaman pengaturan dalam menetapkan lembaga yang memiliki kewenangan dalam menentukan kerugian keuangan Negara, secara umum ketika terjadi dugaan tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara maka sikap yang diambil oleh lembaga misalnya BPK adalah melaporkan adanya temuan kerugian keuangan negara kepada instansi yang berwenang paling lama satu bulan sejak diketahui adanya indikasi unsur pidana. Makna indikasi adanya unsur pidana adalah melawan hukum dan untuk memperkaya diri sendiri berikut orang lain maupun adanya penyalahgunaan kewenangan. Kemudian apabila BPK menilai kerugian keuangan negara terjadi atas sebab kelalaian maka BPK akan meminta pihak-pihak yang berkaitan untuk mengganti kerugian tersebut dengan membayar uang sesuai jumlah yang ditentukan agar dikembalikan kepada Negara.¹³⁵

Namun demikian jika temuan hasil pemeriksaan oleh BPK tidak ditindaklanjuti oleh pihak-pihak yang berkepentingan mempertanggungjawabkan pengembalian kerugian keuangan Negara, maka BPK akan memberikan hasil laporan pemeriksaan tersebut kepada penegak hukum untuk dilakukan

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Marwan Effendy, *Sistem Peradilan Pidana (Tinjauan Terhadap Beberapa Perkembangan Hukum Pidana...*, hlm 92-94.

tindaklanjut mengenai dugaan tindak pidana korupsi. Hasil laporan pemeriksaan BPK oleh penegak hukum dijadikan dasar sebagai pemenuhan bukti permulaan untuk menentukan rumusan unsur kerugian keuangan Negara. Pemenuhan bukti permulaan yang dijadikan dasar oleh penegak hukum dalam pemenuhan unsur kerugian keuangan Negara merupakan perwujudan dari perubahan delik kerugian keuangan Negara yang mensyaratkan kerugian keuangan Negara sebagai delik materiil berupa kerugian keuangan negara yang bersifat nyata.

Oleh karenanya, perubahan frasa dapat pada unsur kerugian keuangan Negara sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tertanggal 2017 memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terutama pihak penyedia barang dan jasa pemerintah ketika mengalami peristiwa yang berhubungan dengan kerugian keuangan Negara. Melalui mekanisme pengembalian kerugian keuangan Negara, maka kepastian hukum dari sisi masyarakat dapat terwujud, sedangkan pada sisi Negara tujuan untuk pemulihan kerugian keuangan Negara dapat tercapai.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah mengubah frasa dapat pada unsur kerugian keuangan negara, maka penentuan kerugian negara harus benar-benar dimaknai sebagai kerugian yang bersifat nyata. Perubahan ini secara langsung memiliki pengaruh atas keberadaan Pasal 4 yang didalamnya memuat konstruksi Pasal 2 dan Pasal 3 dalam hal konteks pengembalian kerugian keuangan Negara.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pemaknaan Norma Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

Tanggal 25 Januari 2017 menjadi momentum adanya perubahan mendasar pada norma delik tindak pidana korupsi yang menyangkut kerugian keuangan negara. Momentum ini ditandai dengan lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 atas respon masyarakat yang berangkat dari perubahan politik hukum Undang-Undang yang bertalian dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Semula pendekatan penyelesaian kerugian keuangan negara pada sisi administratif dilakukan dengan pendekatan penegakan hukum, dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi berubah pada pendekatan pemulihan kerugian keuangan negara dan pendekatan mekanisme administratif. Seiring dengan itu Putusan MK 25/2016 menangkap perubahan Politik Hukum tentang kerugian keuangan negara perlu diterapkan pada Penegakan Hukum di bidang Tindak Pidana Korupsi yang bertalian dengan unsur Kerugian Keuangan Negara.

Putusan MK 25/2016 menyatakan unsur merugikan keuangan negara Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi. Pertimbangan tersebut didasarkan pada adanya pergeseran paradigma politik hukum melalui lahirnya UU Administrasi Pemerintahan yang menawarkan konsepsi penyelesaian secara

administrasi berkenaan dengan kerugian keuangan negara, sehingga kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Dengan maksud lainnya, penerapan unsur merugikan keuangan negara Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan.

Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor setelah Putusan MK 25/2016 dimaknai sebagai delik materiel yang menghendaki timbulnya akibat dari perbuatan dalam hal ini adalah adanya kerugian keuangan negara secara nyata. Bagaimana dengan adanya pengembalian kerugian keuangan negara yang menyebabkan kerugian keuangan negara menjadi terpulihkan atau dengan kata lain, kerugian keuangan negara menjadi hilang dan tidak terpenuhi unsurnya. Secara yuridis pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi.

Pasal 4 UU Tipikor menyatakan bahwa “*Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3*”. Lebih lanjut diterangkan dalam Penjelasan Pasal 4 UU Tipikor menyatakan bahwa “*dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan*”.

Secara normatif keberadaan Pasal 4 UU Tipikor memiliki persinggungan

erat dengan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Persinggungan tersebut berkaitan dengan Delik korupsi kerugian keuangan negara yang terkandung dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Dalam konteks ini sifat hukum pidana yang dianut adalah *primum remedium*. Dengan maksud lainnya, Pasal 4 UU Tipikor secara implisit menggunakan pendekatan *retributif justice* yang tidak menghendaki penyelesaian diluar penggunaan hukum pidana secara alternatif.¹³⁶

Keberadaan Pasal 4 UU Tipikor merupakan konsekuensi logis dari Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang dirumuskan secara formil. Rumusan delik formil menitikberatkan pada perbuatan (bukan pada akibat), sehingga benar pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan tuntutan pidana. Namun sayangnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2017, Mahkamah menghapuskan kata ‘dapat’ sehingga menimbulkan konsekuensi harus ada *factual loss* atau kerugian keuangan negara yang nyata.¹³⁷

Jika mensyaratkan *factual loss* dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, maka secara *mutatis mutandis* Pasal 4 tidak berlaku. Artinya, keberadaan Pasal 4 menjadi tidak bermakna (mubazir) jika Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor dikonstruksikan secara materiil yang mensyaratkan adanya *factual loss* tersebut. Namun demikian, menjadi catatan penting atau ada benarnya jika pengembalian keuangan negara itu dianggap sudah selesai karena dikonstruksikan secara

¹³⁶ Budi Suhariyanto, “Restoratif Justice Dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara (*Restorative Justice in Sentencing Corporate Business Optimization of Corruption by Country Returns Losses*)”, Jurnal RechtsVinding, Vol 5, No 3, Desember 2016, hlm 431-432.

¹³⁷ Eddy O.S Hiariej, “Pengembalian Kerugian Negara Menghentikan Proses Penanganan Korupsi”, Prosiding Simposium Nasional Hukum Pidana- Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Menghentikan Proses Penanganan Korupsi, Yogyakarta: FH UII Press, September 2022, hlm 2.

materiil.¹³⁸

Mudzakir mengemukakan Pasal 4 UU Tipikor menimbulkan persoalan mengenai keberadaannya dalam UU Tipikor, atau dalam konteks delik formil dan materiil tidak menjadi persoalan karena secara historis Pasal 4 UU Tipikor berhubungan dengan rumusan delik. Jika delik Pasal 2 dan Pasal 3 telah memenuhi unsur delik apakah harus terjadi kerugian keuangan negara, lebih lanjut apakah harus terjadi pemulihan kerugian keuangan negara. Hingga saat ini, Pasal 4 masih mengundang kontroversi dengan isu yang sering diperdebatkan apakah dengan dikembalikannya seluruh kerugian keuangan negara maka dapat menghapuskan sifat melawan hukum materiil. Pandangan tersebut menempatkan sifat melawan hukum bukan melekat dalam setiap rumusan delik tetapi melekat pada diri pelaku tanpa melihat alasan-alasan lainnya yang ada dalam diri pelaku. Maka menjadi tepat jika terjadi perubahan paradigma dan arah pembangunan kebijakan hukum terkait pembedaan.¹³⁹

Sebelum berlakunya UU Tipikor yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) yang berlaku saat ini, banyak kasus korupsi yang apabila kerugian keuangan negara telah dikembalikan atau kerugian perekonomian negara telah dikembalikan, maka tindak pidananya dianggap telah hilang.¹⁴⁰

Pemberlakuan pengaturan tindak pidana korupsi sebelum diberlakukannya

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Mudzakir, “*Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*”, Prosiding Simposium Nasional Hukum Pidana- Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Menghentikan Proses Penanganan Korupsi, Yogyakarta: FH UII Press, September 2022, hlm 9-10.

¹⁴⁰ Darwan Prints, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm 62.

UU Tipikor saat ini dapat dilihat dari pengaturan sebelumnya, dimulai dengan pengaturan tindak pidana korupsi yang diatur dalam Peraturan Penguasa Militer Atas Daerah Angkatan Darat No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Melalui peraturan inilah pertama kali digunakan istilah korupsi. Untuk melengkapi peraturan tersebut, Melalui Peraturan Penguasa Militer Atas Daerah Angkatan Darat No. Prt/PM/08/1957 dibentuk juga Badan Pemilikan Harta Benda, yang memberi wewenang penguasa militer untuk melakukan pemeriksaan terhadap harta benda perseorangan maupun badan yang diperoleh secara mencurigakan. Sebagai dasar hukum dalam mensita dan merampas harta benda yang diperoleh secara mencurigakan tersebut, pada tahun yang sama dikeluarkan juga peraturan Peraturan Penguasa Militer Atas Daerah Angkatan Darat No. Prt/PM/11/1957 tentang Penyitaan dan Perampasan Harta Benda yang Asal Mulanya Diperoleh dengan Perbuatan Melawan Hukum.¹⁴¹

Beberapa peraturan penguasa militer tersebut diatas kemudian dicabut melalui Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/013/1958 tentang Peraturan Pemberantasan Korupsi. Peraturan yang dibuat pada masa perang yang bersifat temporer tersebut kemudian pada tahun 1960 dicabut seiring dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Sebelum UU Tipikor yang berlaku saat ini, pada tahun 1971 disahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁴²

Unsur kerugian keuangan negara muncul pertama kali dalam Peraturan

¹⁴¹ Biro Hukum Komisi Pemberantasan Korupsi, Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik dan Draf Usulan Perubahan, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019, hlm 10.

¹⁴² *Ibid*, hlm 11.

Penguasa Militer Atas Daerah Angkatan Darat No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi Pasal 1 ayat 1a: *“Tiap perbuatan yang dilakukan oleh siapapun djuga, baik untuk kepentingan diri sendiri, untuk kepentingan orang lain atau kepentingan suatu badan dan yang langsung atau tidak langsung menjebabkan kerugian bagi keuangan atau perekonomian negara”*. Unsur tersebut kemudian menjadi unsur penting setiap peraturan tindak pidana korupsi yang pernah berlaku di Republik ini sampai dengan UU Tipikor yang berlaku saat ini, melalui Pasal 2 dan 3.¹⁴³

Sifat melawan hukum yang terkandung dalam UU Tipikor dimaknai sebagai perbuatan melawan hukum dalam arti formil dan materiil, Akan tetapi, sifat melawan hukum yang luas yang dianut oleh UU Tipikor tersebut melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.003/PUU-IV/2006 dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat sehingga melawan hukum dalam UU Tipikor berdasar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut harus dimaknai sebagai melawan hukum formil. Argumen yang digunakan berkisar pada kepastian hukum dan asas legalitas.¹⁴⁴

Selain memperluas pengertian perbuatan yang dapat dikualifikasi sebagai korupsi, UU Tipikor menegaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara atau perekonomian Negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 4 UU Tipikor. Namun perlu dicatat bahwa apabila pengembalian hasil tindak pidana korupsi dilakukan secara sukarela tanpa adanya unsur dari luar sebelum perkara diketahui publik atau penegak hukum, maka hal tersebut tidak bisa dijadikan sebagai dasar penuntutan.

¹⁴³ *Ibid*, hlm 12.

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm 22.

Kemudian terhadap pengembalian yang dilakukan secara sukarela tersebut seharusnya diperlakukan sebagai sifat melawan hukum dalam fungsi yang negatif.¹⁴⁵

Sementara itu, jika mencermati kandungan makna dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Convention Corruption 2003 (UNCAC), tujuan dari UNCAC meliputi 3 (tiga) hal, yakni: (i) pemberantas korupsi secara efisien dan efektif; (ii) pengembalian aset negara (*asset recovery*); (iii) kerjasama internasional.¹⁴⁶ Romli Atmasasmita berpadangan, jika mengacu pada tujuan UU Tipikor harus ada penghukuman dan pengembalian aset korupsi. Penghukuman tidak menghentikan pengembalian aset korupsi dan pengembalian aset korupsi tidak menghentikan penghukuman.¹⁴⁷

Interpretasi Pasal 4 UU Tipikor mengenai Pengembalian kerugian keuangan negara hanya berdampak yuridis pada pengurangan hukuman bagi pelaku tindak pidana korupsi. Secara normatif ketentuan Pasal 4 UU Tipikor tersebut menjadi pertimbangan utama bagi pelaku tindak pidana korupsi untuk tidak mengembalikan kerugian keuangan negara. Berkaitan dengan kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana korupsi, UU Tipikor menyediakan konsep pengembalian kerugian keuangan Negara melalui konsep yang diharapkan kerugian negara dapat dikembalikan, disamping pelaku tindak pidana korupsi dikenai sanksi pemidanaan.

Konsep pengembalian kerugian keuangan negara ini bertujuan agar Negara

¹⁴⁵ Mappi FHUI, “*Sejarah Pengaturan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*”, Depok: Fiat Justitia MaPPI FHUI, 2013, hlm 9.

¹⁴⁶ Eddy O.S Hiariej, “*Pengembalian Kerugian Negara Menghentikan Proses Penanganan Korupsi*”...., hlm 1.

¹⁴⁷ Romli Atmasasmita, “*Menyelamatkan Kerugian Keuangan Negara*”...., hlm 5-6.

dalam melaksanakan pembangunan nasional dapat terlaksana dengan efektif dan efisien. Sebagaimana konsideran UU Tipikor, *“apabila upaya pengembalian kerugian keuangan negara tidak dilakukan, maka akan menghambat pembangunan nasional, juga pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi”*. Konsepsi pengembalian kerugian keuangan negara ini sejalan dengan Konvensi Anti Korupsi tahun 2003 dan telah diratifikasi oleh Indonesia yang menekankan sisi pencegahan atau perlindungan pada kerugian keuangan atau perekonomian negara. Artinya, kepentingan yang dilindungi oleh UU Tipikor, yaitu *“keuangan atau perekonomian negara”*.¹⁴⁸

Konsep pengembalian kerugian keuangan negara menjadi penting untuk dipertimbangkan sebagai alasan untuk menghentikan atau menghapuskan pidana dari pelaku agar negara tidak memiliki beban bertambah ketika melanjutkan proses hukum tersebut. Pandangan ini selaras dengan penilaian Bagir Manan¹⁴⁹ yang menyatakan *“Kalau kerugian negara tidak ada lagi karena sudah dikembalikan, sulit untuk terus diproses”*. *Pasalnya, bila terus diproses, akan sulit membuktikan bahwa negara dirugikan karena uangnya sudah dikembalikan. Selain itu, biaya untuk memproses kasus tersebut mahal dan bisa menimbulkan komplikasi sosial bagi yang bersangkutan.”*

Jika melihat kembali pada kebijakan legislasi UU Tipikor, hakikatnya tindak pidana korupsi terjadi secara sistemik dan meluas, serta melanggar hak-hak sosial

¹⁴⁸ Hari Purwadi, Adriana Grahani Firdausy dan Sasmini, *“Pengembalian Kerugian Keuangan Daerah Akibat Tindak Pidana Korupsi”*, Jurnal Yustisia Edisi Nomor 2079 Januari-April 2010, hlm 27.

¹⁴⁹ B.D. Sri Marsita dan Sri Humana, *Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Yang Nilai Kerugian Keuangan Negaranya Kecil*, Jurnal Bina Adhyaksa Vol. 6 No. 1 - Nopember 2015, hlm 8.

dan ekonomi dari masyarakat secara luas. Oleh karenanya, untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, diperlukan adanya suatu tindakan secara konsiten dan berlanjut. Usaha lain yang tidak dapat dikesampingkan adalah usaha-usaha yang bersifat pencegahan (*preventif*), tindakan pemberantasan tindak pidana korupsi (*represif*) dan pendekatan penyelesaian yang bersifat pemulihan (*restorative*). Upaya tersebut dimaknai sebagai tindakan pemberantasan tindak pidana korupsi yang bersifat integral, menyeluruh dan memanfaatkan berbagai alternatif pendekatan yang tersedia.¹⁵⁰

Apabila kita melihat tujuan dari pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut, Pasal 4 UU Tipikor memperlihatkan jenis tindakan hukum yang diberikan berupa represif atau tindakan hukum yang bersifat pemidanaan. Padahal disisi lain, masih tersedia alternatif pemberantasan tindak pidana korupsi yang bersifat mencegah (*preventif*) dan bersifat pemulihan (*resoratif*). Alternatif penyelesaian ini tidak terlepas dari terjadinya pergeseran paradigma hukum yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara sebagaimana dalam Putusan MK 25/2016. Sehingga secara teoritis Pasal 4 UU Tipikor dapat dimaknai membuka alternatif penyelesaian dalam kerangka pencegahan dan pemulihan kerugian keuangan negara melalui konsep pengembalian kerugian keuangan negara.

Salah satu pendekatan untuk menjawab problematika konsepsi pengembalian kerugian keuangan negara adalah dengan pendekatan teori ekonomi mikro dan pendekatan Restoratif. Sistem pidana Indonesia saat ini mayoritas menerapkan pertanggungjawaban tindak pidana pelaku dengan sistem *single track*

¹⁵⁰ Lilik Mulyadi, *Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003*, Bandung: Penerbit Alumnus, 2008, hlm 7.

yang mengutamakan sanksi pidana penjara. pendekatan Restoratif dengan Konsep *Restoratif Justice* dapat mengurangi jurang perbedaan antara hukum publik dan hukum privat, karena mengutamakan upaya pengembalian (restorasi) kerugian korban.¹⁵¹ Selain itu, pendekatan ekonomi mikro yang berpegang pada prinsip efisiensi dinilai mampu mencapai efektivitas dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Teori ekonomi mikro berlandaskan pada tiga prinsip, yaitu Optimalisasi, Keseimbangan dan Efisiensi. Menurut Romli Atmasasimita, ketiga prinsip ekonomi mikro tersebut sebagai parameter analisis terhadap bekerjanya hukum merupakan karya ilmiah, “penghalusan hukum (*rechtvervjinig*)” sekaligus koreksi terhadap kekeliruan aplikasi hukum selama ini. Disisi lain, prinsip ekonomi mikro ini merupakan cara yang tepat untuk menempatkan aliran hukum “*pragmatic utilitarianism*” pada tempat yang sesuai dengan sistem demokrasi modern yang telah berjalan dua ratus tahun lebih di negara tersebut.¹⁵²

Dari sisi analisis ekonomi mikro, ketentuan Pasal 4 UU Tipikor tidak efisien karena tidak mendukung/ memperkuat upaya negara untuk mengembalikan keuangan negara secara komperhensif. Sebagai ilustrasi setiap orang yang diduga telah melakukan tindak pidana korupsi dan merugikan keuangan negara Rp 10 miliar, tentu bagi yang bersangkutan lebih baik mengembalikan uang tersebut daripada menjalani hukuman. Konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 4 tersebut adalah bagi tersangka adalah lebih baik melarikan diri menjadi buron daripada menyerahkan diri atau jika pun menjadi tersangka, ia akan menyembunyikan uang

¹⁵¹ T. J. Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*, Yogyakarta: Genta Press, 2015, hlm 101.

¹⁵² Romli Atmasasimita dan Kodrat Wibowo, *Teori Ekonomi Mikro...*, hlm 81.

tersebut sebagai “modal” untuk membiayai hidup keluarganya atau setelah menjalani hukumannya. Dari sudut ekonomi, cara yang sangat efisien adalah jika terdakwa didenda membayar 5 kali lipat dari kerugian negara tanpa harus menjalani hukuman, yaitu dengan hukuman bersyarat selama 2 tahun, dan uang negara dikembalikan.¹⁵³

Aspek penting dari penegakan hukum adalah mengenai pentingnya pencegahan dalam kacamata biaya sosial dari jenis hukuman. Disini membahas pilihan antara upaya pencegahan melalui sanksi denda berupa uang dibandingkan sanksi penjara sebagai hukuman. Adapun masalah yang dihadapi dalam upaya pencegahan tindak pidana yakni: Pertama, efektivitas pencegahan tergantung dari kekayaan pelaku kejahatan. Denda bertujuan membuat utilitas negatif bagi mereka pelaku tindak pidana. Kedua, harus jelas sejak awal bahwa besaran denda harus meningkat seiring dengan meningkatnya keseriusan tindak pidana.¹⁵⁴

Pada prinsipnya instrumen pencegahan hanya akan bekerja dengan tingkat *solvency*¹⁵⁵ dari pelaku tindak pidana. Jika tingkat solvabilitas terpidana rendah maka efek pencegahan mungkin menjadi tidak jelas tertutupi oleh fakta bahwa hukuman denda tidak dapat sepenuhnya ditegakkan. Ada tiga alternatif hukuman yang dapat diberikan:¹⁵⁶ (i) Menyita keuntungan terpidana dikemudian hari dengan persentasi potongan wajib yang jumlahnya ditentukan dari pendapatan masa depan; (ii) Memaksakan kewajiban kepada terpidana untuk melakukan jenis tertentu sebagai ganti rugi; (iii) Menggabungkan hukuman denda dan penjara

¹⁵³ Romli Atmasasimita dan Kodrat Wibowo, *Teori Ekonomi Mikro...*, hlm 91.

¹⁵⁴ *Ibid...*, hlm 105.

¹⁵⁵ *Solvency* adalah tingkat kecukupan kemampuan keuangan dari pelaku tindak pidana untuk membayar hukuman denda.

¹⁵⁶ Romli Atmasasimita dan Kodrat Wibowo, *Teori Ekonomi Mikro...*, hlm 105-106.

sekaligus. Penjara adalah satu-satunya cara hukuman dalam kasus terpidana yang mengalami kebangkrutan.¹⁵⁷

Tidak dipungkiri bahwa dibanyak negara maju, pandangan yang sedang marak adalah bahwa penjara adalah varian termahal dari jenis hukuman, bahkan jauh lebih mahal daripada sanksi moneter berupa denda. Hal ini membawa kita pada pertanyaan tentang kebijakan jenis hukuman mana yang lebih baik untuk upaya penengakan dalam pertimbangan biaya. Dari sudut pandang pengeluaran biaya untuk penjara, tentu sumber daya yang dialokasikan lebih mahal dari sanksi moneter, namun efek jera yang diinginkan untuk pelanggar hukum harus menjadi pertimbangan.¹⁵⁸

Dari sisi pencegahan maka pengembalian kerugian keuangan negara dalam konteks Pasal 4 UU Tipikor dapat dimaknai memberikan kemanfaatan dalam hal pemulihan kerugian keuangan negara. Konsepsi pemidanaan berupa penjara tidak lagi selaras dengan tujuan pembentukan hukum tindak pidana korupsi, sehingga secara teoritis Pasal 4 UU Tipikor dari aspek pencegahan dengan pendekatan teori ekonomi mikro selaras dengan tujuan pembentuk undang-undang yakni menyelamatkan keuangan negara.

Selanjutnya pengembalian kerugian keuangan negara jika dilihat dengan pendekatan restoratif maka hal yang menjadi esensial adalah pemulihan. Keadilan restoratif merupakan alternatif penyelesaian perkara tindak pidana berfokus pada pemidanaan yang diubah menjadi proses dialog dan mediasi yang melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain terkait untuk bersama-

¹⁵⁷ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Teori Ekonomi Mikro...*, hlm 106.

¹⁵⁸ *Ibid.*

sama menciptakan kesepakatan atas penyelesaian perkara pidana yang adil dan seimbang bagi pihak korban maupun pelaku dengan mengedepankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan mengembalikan pola hubungan baik dalam masyarakat. Definisi ini penuh dengan karakteristik kriteria tentang apa itu humanis, bahwa nilai-nilai humanisme dalam keadilan restoratif diwujudkan dengan melakukan gerakan-gerakan mendukung pendekatan generalis yang memungkinkan semua korban kejahatan untuk mengakses prosedur keadilan restoratif di semua tahap proses pidana.¹⁵⁹

Keadilan restoratif memiliki arti bahwa dalam proses tersebut melibatkan semua pihak terkait, memperhatikan kebutuhan korban, ada pengakuan tentang kerugian dan kekerasan, reintegrasi dari pihak-pihak terkait ke dalam masyarakat, dan memotivasi serta mendorong para pelaku untuk mengambil tanggung jawab. Artinya ada upaya untuk mengembalikan pengertian tentang keadilan kembali seperti saat sebelum terjadinya tindak kejahatan.¹⁶⁰

Konsepsi pemulihan sejatinya telah berlaku di sebagian masyarakat adat di Indonesia, seperti halnya pada masyarakat di Papua, Bali, Toraja, Minangkabau, Kalimantan, Jawa Tengah dan masyarakat komunitas lain yang hingga kini masih kuat memegang kebudayaan. Pada prakteknya penyelesaian kejahatan dilakukan dalam pertemuan atau musyawarah mufakat yang dihadiri oleh tokoh masyarakat, pelaku, korban untuk mencapai suatu kesepakatan untuk memperbaiki kesalahan. Hal demikian sebenarnya merupakan nilai dan ciri dari falsafah bangsa Indonesia

¹⁵⁹ Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo Gubernur Lemhanas RI, mendefinisikan keadilan restoratif, <https://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/1230-agus-widjojo-keadilan-restoratif-dan-pendekatan-humanis-tidak-untuk-menggantikan-keadilan-retributif>, diakses pada 28 Juli 2023.

¹⁶⁰ *Ibid.*

yang tercantum dalam sila keempat Pancasila, yakni musyawarah mufakat.¹⁶¹

Pasal 4 UU Tipikor secara yuridis menegaskan pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi. Makna yuridis itu dipahami secara berlainan dalam tatananan penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Seperti halnya Tengku Nasrullah, mengungkapkan bahwa pengembalian kerugian negara sebelum penyidikan bisa menghapus tindak pidana. Salah satu unsur korupsi, lanjutnya adalah unsur kerugian negara. Bila sudah dikembalikan berarti unsur tersebut sudah hilang. Tapi syaratnya harus sebelum ada penyidikan.¹⁶² Pendapat yang sama seperti yang dikemukakan oleh Marwan Effendy¹⁶³, menurutnya apabila pengembalian keuangan negara sebagai hasil tindak pidana korupsi yang dilakukan pada tahap penyelidikan terdapat korelasi antara pengembalian kerugian keuangan hasil tindak pidana korupsi dapat menjadi landasan bagi hakim untuk mempertimbangkan hal-hal yang meringankan hukuman pidana bagi si pelaku, akan tetapi tidak serta merta menghapuskan kesalahan pidananya mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan praktek kebiasaan yang berlaku, tetapi disisi lain dapat juga dijadikan alasan menghapus pidananya karena tidak terdapat lagi kerugian negara.

Pandangan yang menekankan pada pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijadikan alasan menghapus pidana didasarkan pada pendekatan restoratif dan prinsip maksmasi serta efisiensi dalam kacamata ekonomi mikro. Pendekatan

¹⁶¹ Septa Candra, *Restorative Justice: suatu Tinjauan terhadap Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013, hlm 271.

¹⁶² <http://www.hukumonline.com/berita/baca/holl8189/pengurangan-hukuman-syaukani-sesuai-doktrin>, diakses pada 28 Juli 2023.

¹⁶³ Marwan Effendy, *Sistem Peradilan Pidana...*, hlm 113.

ini mengutamakan nilai-nilai pemulihan dalam mengatasi timbulnya kejahatan atau perbuatan pidana, dapat juga dimaknai terhadap perbuatan yang menimbulkan kerugian negara.

Bagir Manan menyatakan *“bahwa hambatan dalam melaksanakan perdamaian antara korban dan pelaku seringkali bersumber pada sikap penegak hukum yang sangat formalistik dengan mengatakan proses hukum akan tetap berjalan walaupun telah terjadi perdamaian, sifat melawan hukum tidak akan hapus karena perdamaian.”* Dipertegas kembali pernyataan itu dengan, *“apakah masih ada tujuan pemidanaan yang belum tercapai apabila para pihak telah berdamai satu sama lain? tujuan penegakan hukum bukanlah untuk menerapkan hukum, melainkan untuk mencapai ketertiban, kedamaian, ketentraman, dalam tatanan masyarakat yang harmonis dan adil.”*¹⁶⁴

Pasal 4 UU Tipikor mengandung norma tentang pertanggungjawaban pidana. Pembentuk undang-undang menempatkan aspek pertanggungjawaban pada perbuatan yang mengandung delik formil hal demikian terlihat dari kalimat yang menyatakan *“adanya pengembalian kerugian keuangan Negara tidak menghapuskannya dipidana pelaku”*. Artinya disini akibat dari perbuatan pidana korupsi berupa merugikan keuangan Negara tidak menjadikan hapusnya sifat melawan hukum pada perbuatan pidana korupsi.

Sementara jika kita melihat rumusan yang terkandung dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor setelah diberlakukannya Putusan Mahkamah Konstitusi 25/2016 unsur kerugian keuangan Negara dikonsepsikan sebagai delik materiil.

¹⁶⁴ Jecky Tangens, *Pendekatan Restorative Justice dalam Sistem Pidana Indonesia*, dalam Irlida Yuni Martina, *“Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Tahap Penyelidikan Perkara Tindak Pidana Korupsi”*, hlm 97.

Sehingga sejatinya pengembalian kerugian keuangan Negara dalam konsepsi Pasal 4 UU Tipikor harus dimaknai dalam konsepsi delik materiil. Dengan kata lain adanya pengembalian kerugian keuangan Negara dapat menghapuskan unsur kerugian keuangan Negara yang termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Pertimbangan tersebut didasarkan pada dua alasan yakni: Pertama, penekanan rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang menjadikan unsur kerugian keuangan Negara sebagai delik materiil, mengandung konsekuensi dilakukan pembuktian hubungan kausalitas antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan. Jika pada perbuatan ini tidak mengandung sifat melawan hukum atau dengan kata lain perbuatan tersebut dalam aturan formil memberikan alternatif penyelesaian ketika terjadi kerugian keuangan Negara, maka perbuatan tersebut tidak dapat dianggap memenuhi kualifikasi perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum disini harus dikaitkan dengan timbulnya akibat hukum berupa kerugian keuangan Negara.

Kedua, jika dihubungkan dengan tujuan dari dibentuknya undang-undang tindak pidana korupsi yang berorientasi pada pemulihan keuangan Negara. Maka prinsip hukum dalam hal pertanggungjawaban pidana dalam kandungan Pasal 4 UU Tipikor harus diorientasikan pada prinsip pencegahan, tidak lagi pada pemberian efek jera berupa pemidanaan. Pencegahan dimaksud bertolak dengan pengutamaan perangkat hukum yang menyediakan pada upaya pemulihan keuangan negara dalam bentuk penggantian kerugian oleh pihak-pihak yang menyebabkan keuangan Negara menjadi rugi, maka pihak-pihak tersebut harus diberikan kesempatan untuk menjalankan alternatif penyelesaian yang disediakan

dalam aturan hukum administrasi untuk melakukan penggantian. Jika kemudian kesempatan ini tidak dilaksanakan maka perampasan aset harta kekayaan dari pelaku harus diletakkan penyitaan sebagai jaminan untuk melakukan penggantian kerugian keuangan Negara.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 25/2016, dalam pandangan ajaran hukum pidana haruslah dimaknai sebagai unsur delik materiil yang berakibat pada pengembalian kerugian keuangan negara dapat mempengaruhi ketidakterpenuhan unsur kerugian keuangan Negara yang meniadakan pertanggungjawaban pidana bagi pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Hal lainnya jika melihat pada gagasan penyelesaian yang ditawarkan dalam pendekatan ekonomi mikro dan restoratif maka pengembalian kerugian keuangan negara dimaknai sebagai bentuk pemulihan yang nyata dengan konsekuensi tidak diperlukannya tuntutan pidana atas pihak yang melakukan pemulihan kerugian keuangan negara tersebut.

B. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Sebagai Alasan Penghapusan Pidana, Peringan Pidanaan dan Pengguguran Penuntutan

1. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Perkara Korupsi

Pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi merupakan upaya mereformasi dan membangun institusi hukum yang dapat mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada tingkat internasional, regional, dan nasional. Ketika permasalahan kerugian keuangan negara telah beralih ke ranah pidana, maka upaya pengembalian kerugian keuangan negara

dalam perspektif hukum pidana mengacu pada ketentuan UU Tipikor. Dalam perkara pidana, pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan atas itikad baik dari pelaku tindak pidana korupsi tidak dapat menghentikan suatu proses hukum yang sedang berlangsung.¹⁶⁵

Pada tatanan praktik, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijumpai dalam beberapa putusan pengadilan. Beragam pertimbangan hakim dalam menentukan suatu perbuatan yang digolongkan sebagai delik korupsi kerugian keuangan Negara dimaknai secara berlainan dalam konteks menghubungkan konsepsi norma dalam Pasal 4 UU Tipikor. Sebagaimana uraian sebelumnya, pada peristiwa pengadaan barang atau jasa yang dilakukan oleh penyedia barang atau jasa pemerintah ketika terjadi indikasi kerugian negara maka mekanisme administrasi berupa pemenuhan penggantian kerugian merupakan langkah yang harus dijalankan terlebih dahulu.

Kondisi ini dapat dilihat dalam perkara Nomor 4/Pid.Tpk/2022/PT Mtr dengan Terdakwa Aryanto Prametu. Terdakwa dikenakan Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) KUHP berupa telah melakukan, menyuruh melakukan dan turut serta melakukan perbuatan secara melawan hukum yang bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah

¹⁶⁵ Hanafi Amrani, dkk, Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Implementasinya Dalam Praktek Penegakan Hukum, Laporan Penelitian Kolaborasi: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017, hlm 44

beberapa kali dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dalam perkara ini menyoroti pada dua hal: Pertama, Majelis Hakim mempersoalkan mengenai mekanisme penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam melakukan perhitungan kerugian keuangan negara. Kedua, upaya pemenuhan kewajiban yang termuat dalam kontrak pengadaan yang dianggap sebagai kekurangan diasumsikan sebagai bentuk penggantian kerugian negara.

Pada konteks yang kedua Majelis Hakim memberikan penilaian bahwa pemenuhan kewajiban yang dilakukan oleh Terdakwa sekalipun tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam kontrak dianggap sebagai bentuk itikad baik yang menjadikan diterimanya alasan penghapusan pertanggungjawaban yang melekat pada diri Terdakwa. Bentuk kesalahan pada diri Terdakwa berupa tidak menjalankan kontrak sesuai dengan waktu yang ditentukan namun dengan itikad baik Terdakwa melakukan tindak lanjut pemenuhan kewajiban dapat menghilangkan sifat dari kesalahan tersebut tidak lagi dimaknai sebagai perbuatan pidana.

Berdasarkan hal tersebut, pertimbangan majelis hakim yang menilai perbuatan Terdakwa melakukan kesalahan dalam pemenuhan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah mendasarkan pada mekanisme penyelesaian administrasi berupa penggantian kerugian. Pertimbangan ini berbeda dengan Majelis Hakim pada tingkat pertama yang tidak memandang perbuatan Terdakwa

sebagai bentuk kesalahan administrasi, melainkan kesalahan dalam konsepsi pidana yakin adanya sifat melawan hukum pada diri Terdakwa. Namun sayangnya, pertimbangan majelis hakim pada tingkat banding dikesampingkan pada pemeriksaan tingkat kasasi yang memandang pertimbangan majelis hakim tingkat pertama telah sesuai dalam menerapkan hukumnya. Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa majelis hakim tingkat pertama dan majelis hakim tingkat kasasi menggunakan pertimbangan hukum dalam menilai peristiwa kesalahan yang terdapat dalam proses pengadaan barang dan jasa merupakan perbuatan yang mengandung kesalahan dalam bersifat melawan hukum secara pidana bukan kesalahan dari aspek administrasi yang memiliki akibat hukum diberikannya sanksi administrasi berupa penggantian kerugian negara.

Selanjutnya terdapat pula perkara yang berkaitan dengan peristiwa pengadaan barang dan jasa pemerintah yang didalamnya Terdakwa mengembalikan kerugian keuangan negara. Dalam perkara ini termuat dalam Putusan Nomor 040/Pid.Sus/Tpk/2017/PN.JKT.PST dengan Terdakwa Ratu Atut Chosiah selaku Gubernur Provinsi Banten untuk masa jabatan periode pertama tahun 2007-2012.

Terdakwa dikenakan Pasal 3 jo Pasal 18 UU jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP jo Pasal 12 huruf e UU Tipikor. Pada perkara tersebut, Majelis Hakim menilai perbuatan Terdakwa telah memenuhi rumusan Pasal 3 UU Tipikor. Menariknya selama proses pemeriksaan dalam tahap penyidikan hingga pada pemeriksaan di Persidangan, Terdakwa telah melakukan pengembalian kerugian keuangan Negara. Dalam konteks ini, pengembalian kerugian keuangan

negara yang dilakukan oleh Terdakwa dinilai sebagai hal yang meringankan. Sehingga kerugian keuangan negara yang harus ditanggung Terdakwa melalui mekanisme pemberian sanksi uang pengganti ditiadakan oleh Majelis Hakim.

Selanjutnya perkara pengadaan barang atau jasa pemerintah yang dikenakan Pasal 2 dan Pasal 3 jo Pasal 18 UU Tipikor. Perkara ini termuat dalam Putusan 06/Pid.Sus.Tpk/2017/PN.Mdn dengan Terdakwa Drs. Denny Emil Pakpahan selaku pihak penyedia barang dan jasa pemerintah.

Dalam perkara tersebut, Terdakwa mengembalikan kerugian keuangan negara melalui pihak kejaksaan dengan nilai setengah dari jumlah laporan hasil audit kerugian keuangan negara. Majelis Hakim menilai perbuatan Terdakwa telah memenuhi rumusan delik Pasal 2 UU Tipikor, dan pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Terdakwa dianggap sebagai hal yang meringankan dengan penjatuhan pidana penjara selama satu tahun tiga bulan dengan denda sebesar Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Majelis Hakim berpandangan perbuatan Terdakwa mengandung kesalahan berupa mengalihkan pekerjaan kepada pihak lain dianggap sebagai bentuk sifat penyalahgunaan kewenangan yang melekat pada dirinya sebagai komisaris CV yang berstatus sebagai pemenang lelang pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dalam konteks ini permasalahannya terletak pada besarnya nilai pengadaan yang disusun oleh pemberi kerja (PPK) yang menyusun HPS secara tidak cermat sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika berpedoman pada kontrak barang dan jasa seharusnya nominal yang telah disepakati antara pemberi kerja dengan penerima kerja merupakan kewenangan mutlak dari pemberi kerja,

sehingga ketika jumlah nominal kontrak mengandung kesalahan tidak dapat serta merta dimintakan pertanggungjawaban kepada pihak penyedia barang dan jasa. Menariknya ketika peristiwa tersebut dinyatakan sebagai bentuk kerugian keuangan negara, Terdakwa melakukan pengembalian kerugian keuangan negara, dan hal ini menjadi pertimbangan Majelis Hakim sebagai hal yang meringankan dalam memberikan pemidanaan.

2. Alasan Penghapus, Peringan Pidanaan dan Pengguguran Hak Menuntut Perkara Korupsi

Sebagaimana uraian pada Bab II sebelumnya, alasan penghapus pidana terdiri dari alasan pembeda dan alasan pemaaf. Alasan pembeda menghapuskan dapat dipidananya suatu perbuatan, sedangkan alasan pemaaf menghapuskan dapat dipidananya pelaku perbuatan tersebut. Berangkat dari pemahaman tersebut, penulis mengkaji permasalahan mengenai apakah terdapat alasan penghapus dan peringan pidana serta peniadaan penuntutan pada pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa.

Ajaran Hukum Pidana mengenai alasan penghapus pidana, sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya terdiri dari alasan penghapus pidana diluar undang-undang terdiri dari kesesatan fakta dan kesesatan hukum, yakni *Error Facti* yang diartikan sebagai salah satu kesesatan dalam kesengajaan yang juga disebut *feitelijke dwaling* atau kesesatan fakta. *Afwezigheid van alle schuld* (avas) atau tidak ada kesalahan sama sekali merupakan alasan penghapus pidana yang mana pelaku telah cukup berusaha untuk tidak melakukan delik. Avas ini juga disebut sesat yang dapat dimaafkan. Dengan demikian avas adalah alasan

pemaaf yang menghapuskan elemen dapat dicelanya pelaku.¹⁶⁶ Sementara pada alasan gugurnya hak melakukan penuntutan terdiri dari *Ne Bis In Idem*, Meninggalnya Tersangka/Terdakwa, Daluwarsa Penuntutan Pidana, Penyelesaian Di Luar Pengadilan, Amnesti dan Abolisi.

Berkaitan dengan alasan penghapusan pidana tidak lepas dari pembahasan mengenai pertanggungjawaban pidana, ini berarti membahas mengenai orang yang melakukan perbuatan pidana. Dalam hukum pidana memisahkan karakteristik perbuatan yang dijadikan tindak pidana dan karakteristik orang yang melakukan perbuatan. Singkatnya orang yang melakukan perbuatan pidana belum tentu dijatuhi pidana hal ini harus dinilai dari sisi kesalahan orang tersebut apakah dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana ataukah tidak. Sebaliknya orang yang telah dijatuhi pidana sudah barang tentu telah melakukan perbuatan pidana dan dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana.

Menentukan pertanggungjawaban harus menilai aspek kesalahan dari perbuatan seseorang. Kesalahan sendiri oleh Remmelink dimaksudkan sebagai pencelaan yang ditujukan oleh masyarakat yang menerapkan standar etis yang berlaku pada waktu tertentu, terhadap manusia yang melakukan perilaku menyimpang yang sebenarnya dapat dihindari. Penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kesalahan bertalian dengan dua hal, pertama sifat dapat dicelanya (*verwijtbaarheid*) perbuatan; kedua, sifat dapat dihindarkannya (*vermijdbaarheid*) perbuatan yang melawan hukum.¹⁶⁷

Hubungan kesalahan dengan pertanggungjawaban menurut van Bammelen

¹⁶⁶ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana....*, hlm 237.

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm 123.

dan van Hattum¹⁶⁸ adalah “pengertian kesalahan yang paling luas meliputi semua unsur yang mana seseorang dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana terhadap perbuatan melawan hukum, mencakup semua hal yang bersifat psikis secara kompleks berupa perbuatan pidana dan pelakunya”. Penjelasan tersebut mengandung dua makna: *Pertama*, kesalahan dalam pengertian luas identik dengan pertanggungjawaban. *Kedua*, kesalahan tidak hanya dilihat dari pengertian psikologis¹⁶⁹ namun juga dilihat dari pengertian hukum yang kemudian dikenal dengan kesalahan dalam pengertian normatif¹⁷⁰. Dengan kata lain, kendatipun perbuatan dilarang oleh hukum atau memenuhi telah memenuhi rumusan unsur pasal, namun perbuatan tersebut tidak dapat dicelakan karena tidak memahami apa yang diperbuatnya.

Pandangan ahli hukum pidana dalam memaknai kesalahan setidaknya terdiri dari tiga elemen meliputi: Pertama, kemampuan bertanggungjawab. Kedua, hubungan psikis pelaku dengan perbuatan. Hubungan psikis melahirkan dua bentuk kesalahan yakni kesengajaan dan kealpaan. Ketiga, tidak ada alasan penghapus pidana berupa alasan pembenar dan alasan pemaaf.¹⁷¹

Pada elemen pertama menurut van Hamel meliputi tiga hal; Pertama, mampu memahami secara sungguh-sungguh akibat dari perbuatannya. Kedua,

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm 124.

¹⁶⁹ Kesalahan dalam pengertian psikologis adalah hubungan batin antara pelaku dengan perbuatan yang dilakukannya. Jika perbuatan tersebut dikehendaki maka pelaku telah melakukan perbuatan dengan sengaja. Sebaliknya jika perbuatan tersebut tidak dikehendaki olehnya, maka perbuatan tersebut terjadi karena kealpaan. Lihat Eddy O.S Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana, hlm 125.

¹⁷⁰ Kesalahan dalam pengertian normatif merupakan penilaian dari luar dengan menggunakan ukuran yang bersifat normatif untuk kemudian menentukan apakah perbuatan tersebut dapat dicela kepada pelaku dan apakah perbuatan tersebut dapat dihindari atau tidak oleh pelaku. Lihat Eddy O.S Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana, hlm 125

¹⁷¹ Eddy O.S Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana..., hlm 127.

mampu menginsyafi perbuatan tersebut bertentangan dengan ketertiban masyarakat. Ketiga, mampu untuk menentukan kehendak berbuat. Ketiga elemen tersebut bersifat kumulatif. Artinya jika salah satu tidak terpenuhi, maka seseorang tidak dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷²

Penjelasan tersebut menandakan perbuatan yang dilakukan oleh pelaku didasarkan pada kesengajaan. Suatu kesengajaan dapat terjadi atas sebab salah paham atau kekeliruan. Seseorang dapat saja melakukan perbuatan pidana dengan sengaja karena kelalaian. Dalam ajaran hukum pidana, terdapat istilah kesesatan fakta (*feitelijke dwaling*) yang dimaknai sebagai suatu kekeliruan yang dilakukan dengan tidak sengaja yang tertuju pada salah satu unsur perbuatan pidana. Konsekuensi hukumnya kesesatan fakta dapat membebaskan seseorang dari hukuman dengan kata lain menjadi dasar sebagai alasan penghapus pidana.¹⁷³

Kesalahan ditempatkan pada posisi yang utama dalam menentukan adanya pertanggungjawaban pidana. Penilaian kesalahan dilihat dari perbuatan yang dilakukan oleh seseorang dalam memahami akibat yang ditimbulkan. Dalam kondisi ini jika dikorelasikan dengan peristiwa pengembalian kerugian keuangan Negara yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa pemerintah yang didasarkan pada kesalahan administrasi berupa selisih antara pemenuhan volume barang yang dituangkan dalam kontrak, maka penilaian kesalahan tersebut haruslah dimaknai dalam posisi yang objektif. Artinya penilaian kesalahan harus disandarkan pada ukuran penyelesaian yang ditentukan dalam hukum administrasi dan juga harus memperhatikan aspek hukum yang mengikatkan dirinya dalam

¹⁷² *Ibid*, hlm 128.

¹⁷³ *Ibid*, hlm 133.

suatu hubungan hukum kontraktual, berupa perjanjian.

Apakah pelaku tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian keuangan negara dapat dikenakan atau masuk dalam kategori alasan penghapusan pidana? Menjawab hal ini penulis akan menjabarkan terlebih dahulu dari contoh-contoh perkara yang dipertimbangkan oleh Majelis Hakim.

Pada perkara Nomor 4/Pid.Tpk/2022/PT Mtr dengan Terdakwa Aryanto Prametu. Majelis Hakim menilai bahwa pemenuhan kewajiban yang dilakukan oleh Terdakwa sekalipun tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam kontrak dianggap sebagai bentuk itikad baik yang menjadikan diterimanya alasan penghapusan pertanggungjawaban yang melekat pada diri Terdakwa. Bentuk kesalahan pada diri Terdakwa berupa tidak menjalankan kontrak sesuai dengan waktu yang ditentukan dapat menghilangkan sifat dari kesalahan secara pidana melalui itikad baik Terdakwa dalam melakukan tindak lanjut pemenuhan kewajiban kontrak.

Pada perkara tersebut, pengembalian kerugian negara dimaknai dalam situasi pelaksanaan pekerjaan barang dan jasa pemerintah. Pada pelaksanaan kontrak pedoman dasar melaksanakan pekerjaan sepenuhnya harus mendasarkan kepada Kontrak PPJB berikutan pula aturan teknis yang menyertainya. Sehingga segala perbuatan hukum dalam melaksanakan pekerjaan pengadaan barang dan jasa termasuk ketika terjadi pelanggaran kontrak maka diselesaikan secara hukum keperdataan dan berpedomanan pada ketentuan administrasi sebagaimana ketentuan dalam Perpres Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah berupa penggantian denda. Pada konteks ini Majelis Hakim memaknai penggantian bibit

jagung yang dilakukan oleh Terdakwa selama masa kontrak berjalan diartikan sebagai bentuk penggantian kerugian yang dibebankan kepada Terdakwa. Sehingga pemenuhan penggantian kerugian tersebut dinilai sebagai penyelesaian secara administrasi yang berpengaruh pada tiadanya kerugian yang dialami oleh Negara atas sebab telah dilakukan pengembalian kerugian negara.

Selanjutnya berkaitan dengan perkara pengadaan barang dan jasa pemerintah dimana Terdakwa melakukan pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilihat dalam Putusan Nomor 040/Pid.Sus/Tpk/2017/PN.JKT.PST dengan Terdakwa Ratu Atut Chosiah selaku Gubernur Provinsi Banten untuk masa jabatan periode pertama tahun 2007-2012. Dalam konteks ini, pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Terdakwa dinilai sebagai hal yang meringankan. Sehingga kerugian keuangan negara yang harus ditanggung Terdakwa melalui mekanisme pemberian sanksi uang pengganti ditiadakan oleh Majelis Hakim.

Selanjutnya perkara pengadaan barang atau jasa pemerintah dengan Terdakwa Drs. Denny Emil Pakpahan selaku pihak penyedia barang dan jasa pemerintah sebagaimana dalam Putusan 06/Pid.Sus.Tpk/2017/PN.Mdn. Majelis Hakim menilai perbuatan Terdakwa telah memenuhi rumusan delik Pasal 2 UU Tipikor, dan pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Terdakwa dianggap sebagai hal yang meringankan dengan penjatuhan pidana penjara selama satu tahun tiga bulan dengan denda sebesar Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Berdasarkan uraian diatas, pengembalian kerugian keuangan negara dalam

pengadaan barang dan jasa pemerintah pada satu sisi dapat dijadikan alasan untuk menghapus pidana dikarenakan mengandung bentuk kesesatan fakta (*feitlijke dwaling*). Pada situasi ini itikad baik Terdakwa dinilai sebagai bentuk tanggungjawab memulihkan kerugian dan tidak memiliki kesengajaan dalam melakukan kesalahan yang dituju pada salah satu unsur pidana.

Pada sisi lainnya, pengembalian kerugian keuangan negara hanya dijadikan sebagai alasan untuk memperingan pemidanaan bagi pelaku. Pada perkara Ratu Atut Chosiah dan Drs. Denny Emil Pakpahan, majelis hakim menilai perbuatan tersebut telah memenuhi rumusan delik namun hakim memberikan pertimbangan untuk diberikan keringanan dalam hal pemberian pemidanaan.

Berkaitan dengan gugurnya hak melakukan penuntutan yang dilakukan atas adanya penyelesaian di luar pengadilan, Jaksa Agung Burhanuddin dalam rapat kerja Komisi III DPR, Kamis 27 Januari 2023 mengemukakan Kejaksaan Agung telah memberikan imbauan kepada jajaran untuk tindak pidana korupsi dengan kerugian keuangan negara di bawah Rp 50 juta untuk bisa diselesaikan cara pengembalian kerugian keuangan. Mekanisme tersebut dipilih sebagai upaya pelaksanaan proses hukum secara cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Mekanisme pengembalian keuangan negara dapat dilakukan pada kasus pidana terkait dana desa. Namun, ia menegaskan bahwa mekanisme hukum seperti itu hanya berlaku untuk kasus dengan kerugian negara yang tidak terlalu besar dan tidak dilakukan terus menerus. "Terhadap perkara yang kerugiannya tidak terlalu besar, dan perbuatan itu tidak dilakukan secara terus menerus, maka diimbau untuk diselesaikan secara administratif dengan cara pengembalian kerugian

tersebut," ujarnya. Ia menambahkan, pelaku penyelewengan dana desa itu nantinya juga dapat dibina oleh inspektorat agar tidak mengulangi perbuatannya.¹⁷⁴

Satochid mengemukakan 4 (empat) hal yang menjadi dasar-dasar atau alasan-alasan gugurnya hak untuk mengadakan penuntutan dan pelaksanaan hukuman, diantaranya adalah¹⁷⁵:

- 1) Keputusan hakim dalam masalah tersebut;
- 2) Matinya tertuduh
- 3) Kadaluwarsa
- 4) Penyelesaian di luar proses

Alasan pertama dan kedua merupakan dasar gugurnya melaksanakan hukuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 KUHP dan Pasal 78 KUHP. Sementara pada alasan ketiga dan keempat merupakan alasan gugurnya hak untuk melakukan penuntutan sebagaimana Pasal 76 KUHP dan Pasal 82 KUHP.¹⁷⁶

Berkaitan dengan alasan gugurnya hak melakukan penuntutan pada konteks pengembalian kerugian keuangan Negara yang memiliki relevansinya adalah ketentuan Pasal 82 KUHP yang mengatur penyelesaian diluar pengadilan. Pasal 82 ayat (1) KUHP menyatakan: "*Kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan sukarela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum,*

¹⁷⁴ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Pengamat Sebut Pengembalian Uang Korupsi Tak Hapus Perbuatan Pidana", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/28/16373271/pengamat-sebut-pengembalian-uang-korupsi-tak-hapus-perbuatan-pidana>. Penulis : Irfan Kamil Editor : Bagus Santosa, diakses pada 5 Juli 2023.

¹⁷⁵ Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Dua*, Jakarta: Balai Lektor Mahasiswa, 2001, hlm 267.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm 249-284.

dalam waktu yang ditetapkan olehnya". Pemberlakuan ketentuan ini terbatas pada penuntutan terhadap pelanggaran yang diancamkan pidana denda saja, di mana kewenangan menuntut menjadi hapus pelaku dengan sukarela membayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan.¹⁷⁷

Apabila melihat konspesi pidanan yang terkandung dalam KUHP Indonesia tidak dapat dilepaskan dari peninggalan aliran hukum Kantianisme dengan "*moral theory*" (teori kesusilaan) yang menganut filsafat retributif dan telah tertinggal dari perkembangan zaman terutama pengaruh filsafat restoratif yang berkembang sejak akhir abad ke-20, sudah sepatutnya dilakukan pembaharuan dengan menggunakan prinsip-prinsip analisis ekonomi mikro sekalipun terhadap tindak pidana serius yang diancam diatas 4 (empat) tahun tidak terkecuali Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.¹⁷⁸

Demikian jika memperhatikan alasan gugurnya hak melakukan penuntutan, pengembalian kerugian keuangan Negara yang dilakukan oleh pelaku penyedia barang dan jasa menjadi relevan sebagai akibat dari perkembangan hukum yang bergeser menjadi suatu perbuatan dengan adanya pengaturan hukum yang memberikan alternatif penyelesaian atau dengan kata lain menjadi perbuatan yang dikonsepsikan tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

Perkembangan politik hukum pidana memberikan penegasan mengenai dasar konspesi pemberian alternatif penyelesaian tersebut dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana termuat dalam Pasal 20

¹⁷⁷ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*...., 2016, hlm 141.

¹⁷⁸ *Ibid.*

ayat (4)¹⁷⁹, Pasal 70 ayat (3)¹⁸⁰ dan Pasal 80 ayat (4)¹⁸¹. Ketentuan pasal dimaksud telah memuat aturan yang mengatur mengenai kesalahan administrasi yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara maka penyelesaiannya dilakukan dengan pemberian sanksi administratif serta mengedepankan pengembalian kerugian negara oleh pelaku.

Mengedepankan pengembalian kerugian keuangan Negara dan menggunakan Pendekatan sanksi administratif harus dimaknai secara terbatas. Dengan maksud lainnya pemberian sanksi administratif diberlakukan harus memperhatikan batas antara hukum pidana dan hukum administratif. Perbuatan yang digolongkan sebagai perbuatan pidana dimaknai adanya sifat melawan hukum dan adanya penyalahgunaan kewenangan pada suatu perbuatan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Sementara pendekatan sanksi administratif yang termuat dalam UU Administrasi Pemerintahan dibatasi dengan subyek yang ternaungi di dalamnya yakni badan dan atau pejabat pemerintahan. Hal demikian berbeda dengan subyek yang termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang menaungi subyek secara umum berupa setiap orang. Sehingga menjadi pertanyaan sendiri apakah dapat diberlakukan norma yang termuat dalam UU Adminsitrasi Pemerintahan.

¹⁷⁹ Pasal 20 ayat (4) UU AP selengkapnya berbunyi “*Jika hasil pengawasan aparat pemerintah berupa terdapat kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian uang negara paling lama 10 hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan*”.

¹⁸⁰ Pasal 70 ayat (3) UU AP selengkapnya berbunyi “*Dalam keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara*”.

¹⁸¹ Pasal 80 ayat (4) UU AP selengkapnya berbunyi “*Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau ayat (2) yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional dan/atau merusak lingkungan hidup dikenai sanksi administratif yang berat*”.

Disinilah perlunya pemaknaan norma yang mendasarkan pada ketentuan hukum yang termuat pada UU Administrasi yang mengedepankan pada proses penyelesaian administrasi dan pengutamaan pengembalian kerugian keuangan Negara sebagai bentuk perwujudan dari pembentukan UU Tipikor yang bertujuan untuk memulihkan kerugian keuangan Negara. Oleh karenanya, jika terjadi pengembalian kerugian keuangan Negara dengan sukarela membayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan maka hal demikian dapat dijadikan dasar Penuntut menggunakan haknya untuk tidak melakukan penuntutan kepada pelaku.

Kondisi tersebut tentunya tidak lepas dari pertimbangan dan menghormati adanya asas keseimbangan (*evenredigheid beginsel*) yakni asas yang memperhatikan adanya keseimbangan antara kepentingan hukum yang dibela dan kepentingan hukum yang dilanggar.¹⁸² Mendasarkan pada prinsip ini maka pengembalian kerugian keuangan Negara memperhatikan kepentingan hukum yang dibela yakni pelaku untuk dapat meningkatkan perbaikan pribadi diri, menghilangkan kemampuan untuk melakukan kejahatan, memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan, dengan tujuan akhirnya memenuhi tujuan pembentuk Undang-undang dalam hal pemulihan keuangan Negara.

Pemulihan keuangan Negara memperhatikan aspek proporsionalitas dalam upaya penanganan tindak pidana korupsi dengan melihat keseimbangan antara besaran jumlah pengembalian kerugian keuangan negara dengan kebutuhan biaya penanganan tindak pidana korupsi yang tidak sedikit. Jika penanganan tindak

¹⁸² Satochid Kertanegara, *Op.Cit.*, hlm 470.

pidanan korupsi diteruskan dapat berpengaruh pada besaran jumlah kerugian pada Negara. Pertimbangan tersebut selaras dengan prinsip ekonomi mikro¹⁸³ yang menekankan pada pada optimisasi, keseimbangan dan efisiensi.

Dengan demikian maka penggunaan hak untuk tidak melakukan penuntutan terhadap pelaku penyedia barang dan jasa yang telah mengembalikan secara sukarela menjadi tepat untuk diterapkan oleh Penuntut dengan mendasarkan pada pemulihan dan atau kemanfaatan pada hukum pidana antara lain: a) Keseimbangan antara kepastian dan beratnya hukuman; b) Perbandingan secara ekonomi antara hukuman denda dan hukuman penjara; c) Aspek ekonomi dari penegakan hukum dan hukum acara; d) Efek penjeraan dan pencegahan dari hukuman penjara (termasuk hukuman mati).¹⁸⁴

Berdasarkan uraian diatas, jika dihubungkan dengan pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa pemerintah dapat digunakan sebagai alasan untuk menghapuskan pertanggungjawaban pidana pelaku atas dasar tiadanya sifat melawan hukum yang melekat pada diri pelaku dikarenakan pengembalian kerugian keuangan negara dilakukan dalam proses pelaksanaan kontrak atau pelaksanaan pekerjaan.

¹⁸³ Prinsip ekonomi mikro didasarkan pada pertimbangan dua hal: *Pertama*, optimisasi, didasarkan pada teori pilihan rasional dan dalam konteks kejahatan terutama pada kejahatan yang dilakukan korporasi dan level menengah telah memperhitungkan antara probabilita atau kemungkinan perolehan “keuntungan” dan “kerugian” dari kejahatannya. Keuntungan yang dimaksud adalah kejahatannya dan kerugian dimaksud adalah kerugian materiel dan imateriel pada korban kejahatan, serta kerugian yang telah diperhitungkan karena ditangkap dan ditahan serta hukum; *Kedua*, keseimbangan, seharusnya dapat menyelesaikan masalah yaitu dengan mempertanyakan, bagaimana kerugian korban kejahatan dapat tergantikan oleh pelaku kejahatan. Apakah dengan pemberian kompensasi atau dengan penghukuman yang setimpal dengan akibat dari kejahatannya.; Prinsip ekonomi mikro ketiga adalah Efisiensi dimaksudkan baik bagi perbaikan pribadi pelaku kejahatan maupun bagi korbannya; Lihat Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo., hlm 81-82.

¹⁸⁴ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo..., hlm 83.

3. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Sebagai Alternatif Penghapusan dan Peringan Pidanaan

Berdasarkan uraian diatas, pengembalian kerugian keuangan negara dalam perkara pengadaan barang dan jasa pemerintah terbagi dalam dua bagian: Pertama, Majelis Hakim dalam beberapa kondisi memberikan penilaian terhadap pengembalian kerugian keuangan negara dijadikan dasar untuk menghapuskan pertanggungjawaban pidana. Majelis hakim memandang kerugian negara dapat diselesaikan melalui mekanisme yang termuat dalam kontrak dan peraturan teknis yang menyertainya.

Pada pertimbangan tersebut, penyelesaian administratif ditempatkan pada pilihan utama dalam penyelesaian yang dilahirkan dalam sengketa pengadaan barang dan jasa pemerintah. Selain itu, pertimbangan hakim memiliki relevansi dengan konsepsi efisiensi yang digagas dalam teori ekonomi mikro serta prinsip pemulihan yang menjadi intisari dalam teori *restoratif justice*. Sehingga pada kondisi ini, Pasal 4 UU Tipikor secara tersirat dimakani sebagai delik materiil yang tidak lagi timbul kerugian keuangan negaranya akibat pengembalian atau pemulihan kerugian oleh penyedia barang dan jasa pemerintah dan lebih cenderung menggunakan prinsip maksimasi dan pemulihan kerugian keuangan negara.

Kedua, pada bagian lainnya Majelis Hakim berpandangan pengembalian kerugian keuangan negara hanya dijadikan dasar sebagai alasan memperingan hukuman atau pidanaan kepada pelaku, selain itu Majelis Hakim tidak akan memberikan sanksi berupa uang pengganti kepada pelaku karena kerugian keuangan negara telah terpulihkan melalui pengembalian kerugian dari pelaku

tersebut.

Pandangan hukum yang berkaitan dengan pengembalian kerugian keuangan negara tidak terjadi atas sebab telah dilakukan penggantian negara sehingga mengakibatkan negara tidak lagi dirugikan, dapat dimaknai pandangan ini bersandar pada pendekatan hukum administrasi yang telah memberikan pedoman penyelesaian administrasi berupa penggantian kerugian negara ketika terjadi indikasi kerugian. Pada konteks ini, nilai keadilan yang hendak dicapai adalah pemulihan atau restorasi sebagaimana esensi dari keadilan pemulihan (*restoratif justice*) yang mengedapakan adanya pemulihan diantara pihak pelaku dan pihak korban.

Selanjutnya terkait pada pertimbangan yang memberikan penghukuman pada diri pelaku namun di berikanpula keringan hukuman dalam hal penjatuhan pidana badan berikutpula mengurangi dan atau meniadakan sanksi hukum lainnya berupa pemberian uang pengganti sebagai bentuk pemulihan kerugian negara didasarkan pada pemahaman yuridis dari ketentuan Pasal 4 UU Tipikor yang menekankan adanya pengembalian kerugian negara sebagai hal yang dapat memperingan hukuman. Pada konteks ini, hakim tidak menggunakan prinsip pemulihan sebagaimana esensi dari *restoratif justice* dan pendekatan ekonomi mikro dalam konsep efisiensi pemulihan kerugian keuangan negara, melainkan menerapkan sanksi hukum yang berlandaskan pada penjeraan. Sehingga disini pelaku tidak hanya dimintai pertanggungjawaban melalui pemberian sanksi pembedaan melainkan juga diberikan sanksi berupa penggantian kerugian keuangan negara.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian mengenai pengembalian kerugian keuangan negara terhadap penyedia barang dan jasa pemerintah dalam tindak pidana korupsi (Kajian Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 25/2016), dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pasal 4 UU Tipikor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 25/2016, dalam pandangan ajaran hukum pidana haruslah dimaknai sebagai unsur delik materiil yang berakibat pada pengembalian kerugian keuangan negara dapat mempengaruhi ketidakterpenuhan unsur kerugian keuangan Negara yang meniadakan pertanggungjawaban pidana bagi pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor;
2. Pengembalian kerugian keuangan negara menghasilkan dua pandangan yakni, Pertama terdapat alasan penghapus pidana berupa tidak dimintakan pertanggungjawaban pidana ketika pelaku telah memenuhi penggantian kerugian negara selama pelaksanaan pekerjaan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kedua, pengembalian kerugian tidak menghapuskan pembedaan, melainkan hanya sebagai faktor memperingan hukuman kepada pelaku tindak pidana korupsi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka penulis memberikan saran. *Pertama*, perlunya dilakuan pengujian Pasal 4 UU Tipikor melalui Mahkamah Konstitusi untuk memperoleh kepastian hukum dan menghindari perbedaan pemahaman dalam pemaknaan Pasal 4 UU Tipikor atas pengaruh perubahan delik yang termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. *Kedua*, perlunya penyesuaian peraturan teknis dalam internal institusi penegak hukum, dari Mahakamh Agung, kejaksaan dan kepolisian bahkan Komisi pemberantasan korupsi terkait penyelesaian hukum yang berkaitan dengan dugaan tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara dalam situasi telah terjadi pengembalian kerugian keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Halim, *Auditing (Dasar-Dasar Audit Laporan Keuangan)*, Yogyakarta: Penerbit UPP STIM YKPN, Jilid 1 Edisi Kelima, 2015.
- Adami Chazawi, “*Pelajaran Hukum Pidana bagian 2*”, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Agustinus Pohan, dkk, *Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Jakarta: Pustaka Larasan, 2012.
- Andi Hamzah, “*Asas-asas Hukum Pidana*”, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia, 1986.
- Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- A.Y. Suryanajaya, *Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik, Masalah dan Penyelesaian*, Jakarta: Eko Jaya, 2008.
- A. Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1983.
- Chaerrudin, dkk, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Pidana Korupsi*, Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada ‘Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Darwan Prints, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- D. Schaffmeister, N. Keijzer, Sutorius, *Hukum Pidana, Terjemahan J.E Sahetapy*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011.
- Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.
- Elwi Danil, *Korupsi: konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Evi hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Herlambang, *Tindak Pidana Penerima Hasil Korupsi*, Bogor: IPB Press, 2013.
- Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta: Thafa Media dan PSA PKN, 2015.
- H Abdul Latif, *Hukum Administrasi: Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- H. Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- H. Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Indryanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta: Diadit Media, 2006.

- Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2013.
- Jeremy. Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer, 2008.
- J.E. Sahetapy, *Parados Dalam Kriminologi*, Edisi 1 Cetakan 2, Jakarta: Rajawali Press, 1989.
- Lilik Mulyadi, *Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003*, Bandung: Penerbit Alumni, 2008.
- Mahrus Ali dan Deni Setya Bagus Yuherawan, *Delik-Delik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2020.
- Marwan Effendy, *“Sistem Peradilan Pidana, Tinjauan Terhadap Beberapa Perkembangan Hukum Pidana”*, Cetakan Pertama, Jakarta: Referensi, 2012.
- Matthew B. Miles dan A Michael Huberman, *Analisis Data Kalitatif*, (terjemahan Tjejep Rohendi Rohidi), Jakarta: UI Press.
- Martiman Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian dalam Delik Korupsi*, Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Muhammad Azhar, *Pendidikan Antikorupsi*, Yogyakarta: LP3 UMY, Partnership, Koalisi Antarumat Beragama untuk Antikorupsi, 2003.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *“Teori-Teori dan Kebijakan Pidana”*, Bandung: PT Alumni, 2010.
- Mulyadi, *Sistem Informasi Akuntansi*, Jakarta; Salemba Empat, 2016.
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Reneka Cipta, 2008.
- M. Akil Mochtar, *“Memberantas Korupsi Efektifitas Pembalikan Beban Pembuktian dalam Gratifikasi”*, Jakarta: Q-Communication, 2006.
- M. Syamsudin. Salman Luthan, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, Jakarta: Prenadamdia Group, 2018.
- Nyoman Serikat Putra Jaya, *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005.
- Peter Muhammad Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Ridwan Nasir, *Dialektika Islam dengan Problem Kontemporer*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2006.
- Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 1981.
- Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

- Romli Atmasasmita, *Korupsi Good Governance dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen KehakimanHAM RI, 2002.
- Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Satu*, Jakarta: Balai Lektur Mahasiswa, 2001.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: PT Alumni, 2007.
- Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, Malang: Setara Press, 2015.
- Tatiek Sri Djatmiati, dkk, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi: Pelayanan Publik Dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Theodorus M.Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat, 2009.
- T. J. Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*, Yogyakarta: Genta Press, 2015.
- Wijayanto Ridwan Zachrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009.

Laporan

- Ali Akbar Nasution, “*Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Mark-Up Yang Dilakukan Oleh Panitia Pengadaan Barang Dan Jasa Dalam Proyek Pemerintah RI (Studi Kasus Pengadilan Negeri Medan Nomor: 95/Pid.Sus.K/2013/PN Mdn)*”, Tesis, Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2018.
- Biro Hukum Komisi Pemberantasan Korupsi, *Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik dan Draf Usulan Perubahan*, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019.
- Eddy Mulyadi Soepardi, *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*, Makalah Disampaikan dalam Ceramah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, 24 Januari 2009.
- Emerson Yuntho, dkk., *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Penelitian Indonesia Corruption Watch (ICW), 2014.
- Hanafi Amrani, dkk, *Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Implementasinya Dalam Praktek Penegakan Hukum*, Laporan Penelitian Kolaborasi: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017.
- Hendra Tanu Atmadja, *Hak Cipta Musik Atau Lagu*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Irlida Yuni Martina, “*Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Tahap Penyelidikan Perkara Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*”, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat, 2018.

- Mappi FHUI, *Sejarah Pengaturan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Depok: Fiat Justitia MaPPI FHUI, 2013.
- Muib, “*Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Tahap Persidangan Perkara Tindak Pidana Korupsi*”, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2017.
- Moeljatno, “*Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*”, Pidato Ilmiah, dalam Dies Natalis Universitas Gadjah Mada, 1955.
- M Fatria, “*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Penentuan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*” Tesis, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2018.
- M. Taufik Makarao, “*Pengkajian Hukum Tentang Penerapan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak-Anak*”, Laporan Akhir Penelitian, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI, 2013.
- Prosiding Simposium Nasional Hukum Pidana - Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Menghentikan Proses Penanganan Korupsi, Yogyakarta: FH UII Press, September 2022.
- Slamet Pujiono, “*Pengembalian Kerugian Negara dan Implikasinya Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi (Study Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016)*”, Tesis, Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang, 2021.

Jurnal

- Abdul Fatah, dkk, “*Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*”, Diponegoro Law Journal Vol. 6 No. 1, Semarang, 2017.
- Adi Kadir, *Aspek Hukum Pelanggaran Pada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah*, Jurnal Independent Fakultas Hukum Universitas Islam Lamongan Vol. 8 No. 1, Lamongan, 2020.
- Alfian, “*Pemetaan Jenis dan Risiko Kecurangan Dlaam Audit Pengadaan Barang dan Jasa*”, Jakarta: Jurnal Pengadaan Vol. 4 No. 1 Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), 2015.
- Budi Suhariyanto, “*Restoratif Justice Dalam Pidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara (Restorative Justice in Sentencing Coporate Business Optimization of Corruption by Country Returns Losses)*”, Jurnal RechtsVinding, Vol 5, No 3, Desember 2016.
- B.D. Sri Marsita dan Sri Humana, *Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Yang Nilai Kerugian Keuangan Negaranya Kecil*, Jurnal Bina Adhyaksa Vol. 6 No. 1 - Nopember 2015.
- Dadin E. Saputra dan Afif Khalid, “*Implikasi Hukum Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*”, Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran, Vol 18, Nomor 1, Juni 2018.

- Dedy Lontoh Tulung, “*Pergeseran Delik Formil Ke Delik Materil Tentang Perbuatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penyelenggaraan Pembangunan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nommor 25/PUU-XIV/2016*”, *Lex Et societatis*, Vol. VI/No.1/Jan-Mar/2018.
- Doddy Makanoneng, “*Cacat Kejiwaan Sebagai Alasan Penghapus Pidana*”, *Jurnal Lex Crimen* Vol. V/No. 4/Apr-Jun/2016.
- Dona Raisa Monica, “*Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Melalui Penerapan Pembelian Langsung Berdasarkan Sistem Katalog Elektronik (EPurchasing)*”, *Jurnal POENALE Fakultas Hukum Universitas Lampung* Vol. 5 No. 5, Lampung, 2018.
- Eko Supramurba, “*Pengaruh Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Penuntutan Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Kejaksaan Negeri Kampar*”, *Panji Keadilan: jurnal Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum Universitas Muhammadiyah Bengkulu*, Vol 4, Nomor 1, Januari 2021.
- Hanafi Arief dan Ningrum Ambarsari, *Penerapan Prinsip Restorative Justice dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, *Jurnal Al’Adl*, Volume X Nomor 2, Juli 2018.
- Hari Purwadi, Adriana Grahani Firdausy dan Sasmini, “*Pengembalian Kerugian Keuangan Daerah Akibat Tindak Pidana Korupsi*”, *Jurnal Yustisia Edisi Nomor 2079 Januari-April 2010*.
- Kukuh Tejomurti, “*Pertanggungjawaban Hukum Yang Berkeadilan Terhadap Aparatur Pemerintah Pada Kasus Pengadaan Barang dan Jasa*”, *Jurnal Dialogia Iuridica* Vol. 8 No. 2, Bandung, 2017.
- Musa Darwin Pane, “*Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*”, *Jurnal Media Hukum* Vol. 24 No. 2, Bandung, 2017.
- Runi Yasir, dkk, “*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, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Aceh, 2019.
- R. Bayu Ferdian, dkk, “*Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*”, *Jurnal Syiah Kuala Law Journal* Vol. II No. 3, Aceh, 2018.
- Septa Candra, “*Restorative Justice: suatu Tinjauan terhadap Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013
- Suhendar dan Kartono, “*Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana*”, *Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 11, No 2 Oktober 2020.
- Zaenal Arifin, “*Tindak Pidana Korupsi Dalam Proses Pengadaan Badang dan Jasa Pemerintah*”, *Jurnal Hukum Responsif* Vol. 5 No. 5, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan, 2017.

Internet

- Alasan Pemberat dan Alasan Peringan Hukuman <https://www.hukumonline.com/berita/a/alasan-pemberat-dan-peringan-hukuman-lt6336fcee5e19f/?page=2> diakses pada tanggal 05 September 2023
- Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo Gubernur Lemhanas RI, mendefinisikan keadilan restoratif, <https://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/1230-agus-widjojo-keadilan-restoratif-dan-pendekatan-humanis-tidak-untuk-menggantikan-keadilan-retributif>, diakses pada 28 Juli 2023
- KPK Masih Kaji soal Restorative Justice di Kasus Korupsi <https://news.detik.com/berita/d-6375401/nurul-ghufon-kpk-masih-kaji-soal-restorative-justice-di-kasus-korupsi>, diakses pada 16 Juli 2023
- Irfan Kamil, "Pengamat Sebut Pengembalian Uang Korupsi Tak Hapus Perbuatan Pidana", <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/28/16373271/pengamat-sebut-pengembalian-uang-korupsi-tak-hapus-perbuatan-pidana>, diakses pada 5 Juli 2023.
- ICW Sebut Hanya 2,2 Persen Kerugian Negara Berhasil Dikembalikan <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/22/icw-sebut-hanya-22-persen-kerugian-negara-berhasil-dikembalikan>, diakses pada 15 Juli 2023. <https://www.infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/725314/21-persen-perkara-korupsi-berasal-dari-sektor-pengadaan-barang-dan-jasa> diakses pada 20 Juli 2023.
- Wacana Koruptor tidak Dipenjara, Ternyata Ini Tujuan Akhirnya <https://www.jpnn.com/news/wacana-koruptor-tidak-dipenjara-ternyata-ini-tujuan-akhirnya?page=2> diakses pada 15 Juli 2023

Peraturan

- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.
Peraturan Kepala BPKP Nomor: PER-1314/K/D6/2012 tentang Pedoman Penugasan Bidang Investigasi.
Surat Keputusan Direktur Jendral Badan Peradilan Umum Nomor : 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tanggal 22 Desember 2020, tentang Pedoman Penerapan Restorative Justice Di lingkungan Peradilan Umum.
Kebijakan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 tentang Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.