

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pengadaan barang dan jasa adalah pendorong nilai yang kuat karena pemerintah membelanjakan sejumlah besar uang yang membentuk pasar (Loijas *et al.*, 2024).<sup>1</sup> Pengadaan barang dan jasa publik kini tidak hanya sebagai kegiatan operasional, tetapi juga berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan sosial. Tujuan ini mencakup mendukung pengembangan UKM lokal, mempromosikan keberlanjutan (Grandia & Meehan, 2017<sup>2</sup>; Obwegeser & Müller, 2018<sup>3</sup>) dan mendorong inovasi (Adjei-Bamfo *et al.*, 2022<sup>4</sup>). Menurut Malacina *et al.* (2022)<sup>5</sup>, pengadaan publik perlu fokus pada

---

<sup>1</sup> Kati Loijas, Aki Jääskeläinen, dan Elina Karttunen, 2024, *Dyadic capabilities in implementing performance-based public procurement*. *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol.39(13) hlm.128–144.

<sup>2</sup> Grandia, Jolien dan Meehan, Joanne, 2017, *Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society*. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 30(4), hlm. 302-309.

<sup>3</sup> Obwegeser, N. dan Müller, S.D, 2018, *Innovation and public procurement: terminology, concepts, and applications*. *Technovation*, Vol.74(75), hlm.1-17.

<sup>4</sup> Adjei-Bamfo, Peter, Djajadikerta, H. Geri, Jie, Ferry, Brown, Kerry, dan Kiani Mavi, R., 2022, *Public procurement for innovation through supplier firms' sustainability lens: a systematic review and research agenda*. *Business Strategy and the Environment*, Vol.32(1), hlm.387-407.

<sup>5</sup> Malacina, Iryana, Karttunen, Elina, Jääskeläinen, Aki, Lintukangas, Katrina, Heikkilä, Jussi dan Kähkönen, A.-K., 2022, *Capturing the value creation in public procurement: a practice-based view*. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 28(2), hlm. 2-24.

efektivitas dan kinerja, bukan hanya pada harga dan input seperti jam kerja atau bahan.

Pengadaan publik menjadi peran strategis, sebagian besar dipicu oleh kebutuhan untuk mencapai tujuan pemerintah (Clausen *et al.*, 2020<sup>6</sup>; Walker *et al.*, 2008<sup>7</sup>). Rata-rata belanja sektor publik mencapai 13 hingga 20 persen dari produk domestik bruto (PDB) di banyak negara, yang setara dengan pengeluaran global tahunan sekitar US\$9,5 triliun (World Bank, 2020). Sebagai contoh, belanja pemerintah pusat Republik Indonesia (RI) mencapai Rp1.170,8 triliun, yang setara dengan 6,6 persen dari PDB Indonesia.

Pengadaan publik mengacu pada kontrak dan pembelian yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lokal untuk pekerjaan, barang dan/atau jasa. Proses pengadaan ini diatur oleh aturan yang jelas, yang menentukan bagaimana pemerintah melakukan pembelian dan menawarkan kontrak. Di Indonesia, pengadaan barang dan jasa pemerintah diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>6</sup> Clausen, T. Hoyvarde, Demircioglu, M. Aktif, dan Alsos, G. Alsos, 2020, *Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors*. Public Administration, 98(1), hlm.159–176.

<sup>7</sup> Walker, Halen, Di Sisto, Lucio, dan McBain, Darian, 2008, *Drivers and barriers to environmental supply chain management practices: Lessons from the public and private sectors*. Journal of Purchasing and Supply Management, 14(1), hlm.69–85.

bertujuan untuk memastikan proses pengadaan yang transparan, akuntabel dan efisien.

Prinsip pengadaan publik diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Perpres ini kemudian diperbarui dengan Perpres No.21/2021. Pengadaan barang dan jasa pemerintah mengikuti prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil dan akuntabel. Namun, prinsip-prinsip ini tidak menjamin bahwa pelaku pengadaan publik bebas dari tindak pidana korupsi.

Korupsi dapat terjadi karena merupakan fenomena kompleks yang terjalin dan tersembunyi dalam sistem sosial, ekonomi dan politik yang beragam (Waxenecker & Prell, 2024)<sup>8</sup>. Korupsi dalam bidang pengadaan publik, misalnya, melibatkan pelanggaran aturan dan prinsip yang mengatur bagaimana otoritas publik dapat melakukan pembelian dan menawarkan kontrak. Tujuannya adalah untuk menguntungkan sub-jaringan tertutup dari aktor-aktor korup, baik pemerintah maupun swasta (Dávid-Barrett & Fazekas, 2020)<sup>9</sup>. Selain itu, korupsi sulit dilacak dan diukur karena ia beradaptasi seiring waktu, meresap ke berbagai tingkat masyarakat dan

---

<sup>8</sup> Waxenecker, Harald dan Prell, Christina, 2024, *Corruption dynamics in public procurement: A longitudinal network analysis of local construction contracts in Guatemala*. *Social Networks*, 79, hlm.154–167.

<sup>9</sup> Dávid-Barrett, Elizabeth dan Fazekas, Mihály, 2020, *Anti-corruption in aid-funded procurement: Is corruption reduced or merely displaced?* *World Development*, hlm.132.

melibatkan banyak aktor serta aktivitas ilegal yang sering kali tersembunyi. Contoh korupsi dalam pengadaan mencakup penyuapan dan pemerasan, sogokan, kolusi dalam sistem penawaran (seperti pengaturan penawaran dan penghentian penawaran), serta proses tender yang tidak adil (seperti penyalahgunaan prosedur non-kompetitif dan kriteria seleksi yang tidak objektif) dan lain-lain.

Korupsi adalah salah satu masalah terbesar yang dihadapi banyak negara di dunia. Masalah ini tidak hanya menyebabkan kerugian materil, tetapi juga berdampak pada kehidupan sosial. Pada tahun 2020, *Transparency International* merilis *Corruption Perception Index* (CPI), Indonesia menempati peringkat 102 dari 180 negara dengan skor 37/100. Indeks ini turun 3 poin dari tahun sebelumnya, yang mencapai 40/100. Ini adalah skor tertinggi sejak penilaian dimulai pada tahun 2018. Penurunan ini menunjukkan bahwa penanganan korupsi di Indonesia masih perlu banyak perbaikan.

Praktik korupsi yang meluas di Indonesia mengharuskan aparat penegak hukum untuk lebih efektif dalam pencegahan dan pemberantasan secara lebih efektif. Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), korupsi diklasifikasikan menjadi tujuh jenis: Kerugian Keuangan Negara, Suap-menyuap, Penggelapan dalam Jabatan, Pemerasan, Perbuatan

Curang, Benturan Kepentingan dalam Pengadaan dan Gratifikasi<sup>10</sup>. UU PTPK, 2001 berbunyi bahwa:

“Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat<sup>11</sup>.”

Pemaknaan kerugian negara yang tidak holistik menciptakan ketidakpastian hukum terkait pemulihan kerugian yang dialami negara akibat tindak pidana korupsi. Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, 2001 menyatakan bahwa:

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

Tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan Negara adalah tindak pidana yang dijelaskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU No.20/2001 tentang Perubahan Atas UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor Ini adalah salah satu dari tujuh kelompok tindak pidana korupsi. Pengelompokan ini dibentuk dari tiga

---

<sup>10</sup>Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Memahami untuk Membasmi, Buku Panduan Untuk memahami Tindak Pidana Korupsi*. Komisi Pemberantasan Korupsi 2006.

<sup>11</sup>Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi berdasarkan UU No.31/1999 jo. UU No.20/2001.<sup>12</sup>

Tindak pidana korupsi kerugian negara ini terkait dengan penggunaan kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian Negara.” Makna kata “dapat” dalam konteks ini menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil. Artinya, tindak pidana korupsi terjadi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah ditetapkan, tanpa perlu adanya akibat yang timbul.

Kerugian negara akibat korupsi seringkali hanya dianggap sebagai kerugian keuangan. Aspek kerugian perekonomian negara sering kali terabaikan. Padahal, dampak korupsi tidak hanya pada kerugian keuangan, tetapi juga meliputi juga aspek sosial, ekologis dan lainnya (Owusu *et al.*, 2021).<sup>13</sup> Kasus-kasus ini menggarisbawahi bahwa kerugian negara seharusnya tidak hanya dilihat dari sisi keuangan. Oleh karena itu, penegak hukum harus memahami kerugian negara sebagai masalah yang lebih luas, yaitu kerugian perekonomian negara

Kerugian perekonomian negara merujuk pada dampak negatif yang dialami oleh suatu negara akibat berbagai faktor, termasuk tindak pidana

---

<sup>12</sup>KPK, 2006. *Memahami untuk membasmi*, KPK, Jakarta, hlm.19-21.

<sup>13</sup> Owusu, Emmanuel Kingsford., Chan, Albert P. C., dan Wang, Ting, 2021, *Tackling corruption in urban infrastructure procurement: Dynamic evaluation of the critical constructs and the anti-corruption measures. Cities*, hlm.119.

korupsi, penyalahgunaan wewenang dan kebijakan yang tidak efektif. Kerugian ini dapat berwujud dalam bentuk kehilangan pendapatan, pengeluaran yang tidak efisien dan dampak jangka panjang terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Spyromitros & Panagiotidis, 2022).<sup>14</sup>

Kerugian perekonomian lebih sulit diukur dibandingkan dengan kerugian keuangan negara karena beberapa alasan. Pertama, kompleksitas ekonomi menjadi faktor utama, di mana perekonomian terdiri dari banyak variabel yang saling berinteraksi, seperti investasi, konsumsi, produksi dan perdagangan. Mengisolasi dampak korupsi dari variabel-variabel ini untuk mengukur kerugian perekonomian menjadi sangat kompleks. Selain itu, dampak jangka panjang dari korupsi juga menyulitkan pengukuran, karena efek negatifnya mungkin tidak langsung terlihat dan dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi selama bertahun-tahun setelah kejadian korupsi. Terlebih, kerugian perekonomian sering kali mencakup aspek-aspek yang tidak terukur secara langsung, seperti hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah dan dampak sosial yang lebih luas, yang semuanya berkontribusi pada kerugian yang lebih sulit untuk dinyatakan dalam angka.

---

<sup>14</sup> Spyromitros, Eleftherios, dan Panagiotidis, Minas, 2022, *The impact of corruption on economic growth in developing countries and a comparative analysis of corruption measurement indicators*. Cogent Economics and Finance, 10(1) hlm.1-30.

Kerugian keuangan negara, di lain sisi, dapat diukur dengan lebih jelas dan konkret dibandingkan dengan kerugian ekonomi<sup>15</sup>. Dalam proses hukum, jumlah ganti rugi yang dituntut dari pelaku korupsi dapat menjadi indikator kerugian keuangan yang dialami oleh negara. Pemulihan kerugian keuangan negara akibat korupsi memerlukan usaha yang terorganisir dan sistematis. Proses pemulihan ini mencakup berbagai tindakan hukum dan administratif untuk mendapatkan kembali aset atau dana yang hilang. Namun, masih ada beberapa hambatan dalam pelaksanaannya, baik pada tahap prosedur maupun tahap teknis.<sup>16</sup>

Korupsi adalah kejahatan yang semakin sukar dijangkau oleh hukum pidana karena memiliki banyak bentuk dan pola seringkali sangat rapi. Menemukan tindakan korupsi memerlukan analisis yang mendalam dari aparat pemeriksa dan penegak hukum. Oleh karena itu, perubahan dan perkembangan hukum menjadi langkah penting untuk mencegah korupsi<sup>17</sup>.

Korupsi memiliki dampak yang luar biasa. Dampak ini termasuk dampak sosial dan kemiskinan masyarakat, runtuhnya otoritas pemerintah, memengaruhi politik dan demokrasi, kerusakan lingkungan, serta berdampak pada pertahanan dan keamanan. Di bidang penegakan hukum,

---

<sup>15</sup> Pasal 1 Angka 22 UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>16</sup> Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 129.

<sup>17</sup> Surachim dan Suhandi Cahaya, 2011, *Strategi Dan Teknik Korupsi*. Sinar Grafika: Jakarta, hlm.11.

dampaknya meliputi fungsi pemerintahan yang lemah dan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap lembaga negara.<sup>18</sup>

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian keuangan negara. Menurut Pasal 1 Angka 22 UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, kerugian negara atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang jelas dan pasti jumlahnya. Kerugian ini disebabkan oleh tindakan melawan hukum, baik yang disengaja atau lalai.

Kerugian negara bukanlah kerugian dalam konteks dunia perusahaan atau perniagaan, melainkan kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Kerugian keuangan negara dapat terjadi di dua tahap, yaitu saat dana masuk ke kas negara dan saat dana keluar dari kas negara. Pada tahap dana akan masuk, kerugian dapat terjadi melalui praktik penghindaran pajak, pembayaran denda yang tidak sah, pelaksanaan pidana tambahan (pengembalian kerugian negara) dan penyelundupan. Sementara itu, saat dana keluar dari kas negara, kerugian bisa terjadi disebabkan oleh *mark-up*, korupsi, atau pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan aspek dan program. Begitu banyak kerugian

---

<sup>18</sup>Anonim, 2011, *Pendidikan Anti Korupsi Untuk Perguruan Tinggi*. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Jakarta. hal., 78.

keuangan negara akibat tindak pidana korupsi sehingga sangat menyengsarakan rakyat (Samad, 2012).<sup>19</sup>

Pelaksanaan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi tidak bisa dilakukan secara instan. Menunggu pembayaran dari terpidana korupsi memakan waktu yang lama. Selain itu, pengembalian uang ke kas negara juga tidak bisa dilaksanakan segera. Hal ini disebabkan oleh adanya prosedur birokrasi yang harus dilalui.

Jumlah uang pengganti adalah total kerugian negara yang secara nyata dinikmati atau telah memperkaya terdakwa atau pihak lain, atau karena hubungan kausal tertentu, sehingga terdakwa bertanggung jawab atas seluruh kerugian negara. Dasar hukumnya terdapat dalam Pasal 17 dan 18 Ayat (1) huruf b UU No.31/1999 yang telah diubah dengan UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 17 menyebutkan bahwa:

“Selain dapat dijatuhi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14, terdakwa dapat dijatuhi pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.”

Pasal 18 menyatakan bahwa:

“selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam KUHP, sebagai pidana tambahan adalah pembayaran uang pengganti

---

<sup>19</sup>Abraham Samad, 2012, *Pembangunan Karakter Mahasiswa Melawan Korupsi*, <http://www.google.com/#sclient=psyab&q=pembangunan+karakter+mahasiswa+melawan+korupsi&oq> (diakses pada tanggal 12 Nopember 2023)

yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.”

Presiden telah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 2015, sebagai upaya memerangi korupsi. Instruksi ini berisi Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Untuk meningkatkan upaya pencegahan tindak pidana korupsi di instansi pemerintah, diperlukan dukungan yang kuat serta pelaksanaan yang terstruktur dan berkelanjutan. Dengan dukungan tersebut, Institusi Kejaksaan Republik Indonesia (Kejari) dapat menjalankan kegiatan pencegahan korupsi dengan lebih efektif dan optimal.<sup>20</sup>

Tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dimulai dari *mark-up* pengadaan yang menyalahi prosedur, penyalahgunaan wewenang, suap, pemberian atau penerimaan gratifikasi, penggunaan dana yang tidak sesuai dengan posting anggaran dan lain-lain. Semua ini berpotensi merugikan keuangan dan perekonomian negara. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) kerap terjadi dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah di semua tingkatan. Mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

---

<sup>20</sup>Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi.

Sehubungan dengan hal tersebut, kejaksaan diharapkan menjadi pionir dalam memberantasan tindak pidana korupsi, sesuai dengan Inpres No.7/2015. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas peranan, upaya dan pendekatan yang dilakukan oleh Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dalam mencegah tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa yang merugikan perekonomian negara.

Kejaksaan mengendalikan tugas dan wewenang di wilayah hukumnya. Mereka berwenang untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang: (1) Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan pihak lain yang terkait; (2) Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau (3) Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Kejaksaan memiliki wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi sesuai dengan Pasal 284 ayat 2 KUHAP *jo.* Pasal 17 Peraturan Pemerintah (PP) No.27/1983. Mereka juga memiliki wewenang dalam tahap penuntutan sebagai penuntut umum.

Penelitian ini menjadi penting kerana terdapat konsensus di antara para akademisi bahawa korupsi sukar dilacak dan bahawa satu ukuran saja tidak mencukupi untuk sepenuhnya menangkap kompleksiti fenomena ini. Penelitian sebelumnya menekankan kesulitan dalam mengamati dan mengukur korupsi secara langsung, kerana korupsi muncul dalam pelbagai bentuk, beradaptasi dari masa ke masa, meresap ke pelbagai lapisan

masyarakat, dan melibatkan banyak pelaku serta tindakan terlarang yang sering kali tersembunyi. Pendekatan tradisional untuk mengukur korupsi, seperti tinjauan dan penilaian pakar, dianggap subjektif dan kebanyakan alat analisis tidak dapat mengakomodasi aspek struktural dan dinamik fenomena ini.

Selain itu, tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pada umumnya hanya dikaitkan dengan kerugian keunga negara. Mengingat dampak negatif yang lebih luas, mencakup aspek sosial dan lingkungan, maka ada kebutuhan mendesak untuk memahami dan mengatasi korupsi dalam pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian perekonomian negara. Mengacu pada penjelasan di atas, maka perlu dilakukan penelitian yang berjudul: “Kerugian Perekonomian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Bidang Pengadaan Barang dan Jasa.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah karakteristik kerugian perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa?
2. Bagaimanakah efektivitas pembuktian kerugian perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa?

3. Bagaimanakah bentuk perbuatan tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian perekonomian negara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis karakteristik kerugian perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa.
2. Mengetahui dan menganalisis efektivitas proses pembuktian kerugian perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa.
3. Mengetahui dan menganalisis bentuk perbuatan tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian perekonomian negara.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini memberikan kontribusi pada perkembangan ilmu hukum. Fokusnya adalah pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan UU No.31/1999 *jo.* UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Terutama, terkait kerugian perekonomian negara akibat korupsi dalam bidang pengadaan barang dan jasa.

### **2. Manfaat Praktis**

Adapun manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini, adalah sebagai berikut:

- a. Bagi masyarakat umum diharapkan dapat lebih mengetahui karakteristik kerugian negara dalam tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang jasa, efektivitas pembuktian kerugian perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa, serta bentuk perbuatan tindak pidana korupsi bidang pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian perekonomian negara.

b. Bagi penegak hukum, manfaat praktis terkait tindak pidana korupsi di bidang pengadaan barang dan jasa adalah sebagai berikut:

- 1) Memberikan dasar pijakan dan landasan hukum yang kuat sehingga aparat penegak hukum dapat bertindak lebih profesional dan efektif dalam menangani kasus korupsi pengadaan barang dan jasa.
- 2) Membantu aparat penegak hukum memahami karakteristik kerugian negara akibat korupsi bidang pengadaan barang dan jasa sehingga dapat memperkuat pembuktian kerugian perekonomian negara dalam proses penyidikan dan penuntutan.
- 3) Memperjelas bentuk-bentuk perbuatan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa yang menyebabkan kerugian perekonomian negara, sehingga aparat dapat lebih mudah mengidentifikasi dan membuktikan tindak pidana korupsi tersebut.
- 4) Menjadi pedoman dalam pengawasan dan pencegahan korupsi, sehingga aparat dapat melakukan tindakan preventif dan represif secara lebih terarah dan efektif.

- 5) Meningkatkan koordinasi dan sinergi antar lembaga penegak hukum serta memperkuat kapasitas aparat dalam menghadapi hambatan-hambatan dalam penegakan hukum korupsi.
- 6) Memberikan informasi dan pemahaman yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, yang pada gilirannya mendukung aparat penegak hukum melalui partisipasi masyarakat dalam pengawasan pengadaan barang dan jasa.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan hasil penelusuran penulis terkait penelitian ini, baik secara konvensional melalui berbagai perpustakaan Perguruan Tinggi maupun internet ditemukan beberapa hasil penelitian, yaitu:

1. Amiruddin (2021), Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. "Pengaturan Hukum Tentang Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi". Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Dibutuhkan suatu formulasi pengaturan hukum untuk memberantas korupsi dan mengembalikankerugian keuangan negara dengan regulasi UU No.31/1999 sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.20/2001 khususnya pada Pasal 2 dan 3 dari undang-undang tersebut. (2) Pengembalian kerugian keuangan negara belum dapat berjalan

dengan efektif, karena terdakwa dan atau terpidana lebih cenderung memilih sanksi subsider dengan hukuman membayar uang pengganti atau mengembalikan kerugian keuangan negara. (3) Budaya hukum sangat mempengaruhi dalam penegakan hukum, karena faktor budaya hukum sangat berperan dalam menentukan corak hukum masyarakat dalam suatu bangsa. Budaya hukum yang baik akan berkontribusi membentuk sistem hukum yang sehat demikian pula sebaliknya budaya hukum yang tidak baik akan mendorong timbulnya sistem hukum yang sakit. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan topik yang fokus pada kerugian perekonomian negara terhadap tindak pidana korupsi khususnya pengadaan barang dan jasa, sehingga perbedaannya dan letak kebaruan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, yang tidak ditemukan dalam penelitian terdahulu. Karena peneliti mengajukan konsep baru dalam penelitian ini yang menitik beratkan pada kerugian perekonomian negara tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa.

2. Zaenudin (2018), Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. "Perampasan Harta Benda Milik Terpidana yang Bukan Diperoleh dari Hasil Tindak Pidana Korupsi Untuk Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara". Upaya pengembalian keuangan Negara adalah menggunakan instrument perdata sehingga sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata baik material maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Proses hukum pidana menganut sistem pembuktian materil sedangkan perdata menganut system pembuktian formil yang bisa jadi lebih sulit dari pembuktian material. Hal ini sejalan dengan cita-cita berdirinya Negara Republik Indonesia yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita kemerdekaan yang mulia tersebut dapat terhambat atau terancam dengan adanya bentuk kejahatan baik yang dilakukan oleh pribadi atau oleh Negara. Sebagai sebuah Negara yang berdasarkan pada hukum dan tidak berdasarkan kepada kekuasaan, maka penegakan hukum harus berpegang kepada prinsip *Rule of Law* yaitu adanya supremasi hukum, prinsip persamaan di depan hukum dan terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan putusan Pengadilan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan topik yang fokus pada kerugian perekonomian negara terhadap tindak pidana korupsi khususnya pengadaan barang dan jasa, sehingga perbedaannya dan letak kebaruan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, yang tidak ditemukan dalam penelitian terdahulu. Karena peneliti mengajukan konsep baru dalam penelitian ini yang menitik beratkan pada kerugian perekonomian negara tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa.

3. Hendri Edison, (2023), Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. "Rekonstruksi Regulasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Penegakan

Hukum Tindak Pidana Korupsi Berbasis Nilai Keadilan“. Hasil penelitian temukan: (1) Regulasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Belum Berbasis Nilai Keadilan; (2) Kelemahan Regulasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi saat ini, memiliki kelemahan baik kelemahan pada substansi hukum; (3) Rekonstruksi Regulasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Berbasis Nilai Keadilan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan topik yang fokus pada kerugian perekonomian negara terhadap tindak pidana korupsi khususnya pengadaan barang dan jasa, sehingga perbedaannya dan letak kebaruan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, yang tidak ditemukan dalam penelitian terdahulu. Karena peneliti mengajukan konsep baru dalam penelitian ini yang menitik beratkan pada kerugian perekonomian negara tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. *Economic Analysis of Law (EAL)*

Ide tentang *economic analysis of law* telah muncul dan berkembang di kalangan utilitarianisme seperti Jeremy Bentham dan John Stuart Mill. *Economic analysis of law* merupakan disiplin ilmu yang menggabungkan konsep ekonomi dengan hukum. Teori ini bertujuan untuk mengaplikasikan prinsip-prinsip ekonomi pada system hukum untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam menentukan Keputusan hukum yang tepat dalam situasi-situasi yang kompleks. Menurut Warburton (2021:8)<sup>21</sup>, hukum dan ekonomi bisa dipahami sebagai hubungan antara kesejahteraan masyarakat, ekonomi mikro dan hukum. Ini karena ilmu ekonomi memengaruhi cara hukum dibentuk, diatur dan diterapkan.

Relevansi ilmu ekonomi dalam hukum semakin kuat berkat pendekatan “realisme” yang menggantikan “doktrinalisme.” Dengan menggabungkan prinsip *stare decisis*, perbedaan pendapat dan disiplin ilmu lain seperti sosiologi, psikologi dan ekonomi, para realis secara

---

<sup>21</sup> Warburton, Christopher E.S, 2021, *Economic Analysis and Law*. Rautledge, London and New York.

sistematis mendefinisikan ulang yurisprudensi Amerika. Mereka mengintegrasikan disiplin-disiplin ini untuk menghasilkan keputusan hukum yang lebih baik. Ini berarti bahwa pengacara dan hakim perlu mempertimbangkan hukum, humaniora dan ilmu sosial untuk menghadapi tantangan kebijakan yang ada. Era realisme juga membawa topik seperti gender, ras dan ekonomi ke dalam hukum.

Mercuro (2009) menguraikan beberapa teori ekonomi dasar yang terkandung dalam hukum di Chicago yang pada dasarnya bersifat mikroekonomi atau teori harga, diantaranya: (i) individu memaksimalkan kepentingan pribadinya; (ii) individu merespon insentif pasar dan non-pasar; (iii) pemikiran *ex ante* (dampak perubahan aturan hukum terhadap perilaku di masa depan); (iv) efisiensi aturan hukum dan hasil hukum; (v) hukum umum dapat dipahami sebagai promotor alokasi sumber daya yang efisien; (vi) apakah regulasi atau hukum meningkatkan atau mengurangi efisiensi; dan (vii) efisiensi pasar daripada intervensi kebijakan, menghasilkan kesejahteraan sosial yang optimal.

Ide analisis ekonomi dalam hukum berkembang mencakup *transaction cost of economy*, *economy institution* dan *public choice* (Burhanuddin *et al.*, 2021:68)<sup>22</sup>. *Transaction cost of economy* berkaitan

---

<sup>22</sup> Burhanuddin., Suwandi, Pujiono., dan Adriansyah, Febrie., 2025, *Pembuktian dan Pemulihan Kerugian Perekonomian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Rajawali Pers, Depok.

dengan efisiensi peraturan hukum yang sebagian besar berkenaan dengan hukum privat. *Economic institution* berkaitan dengan tindakan manusia, termasuk peraturan hukum formal, kebiasaan informal, tradisi dan aturan sosial. *Public choice* berkaitan dengan proses memutuskan secara demokratis dengan mempertimbangkan metode *microeconomy* dan perdagangannya.

Richard Allen Posner menulis tentang EAL dalam bukunya, di mana ia menjelaskan bahwa ilmu ekonomi berkaitan dengan pelaku rasional yang memiliki kepentingan pribadi dalam dunia dengan sumber daya terbatas. Menurut analisis ekonomi mikro modern, pelaku rasional berusaha memaksimalkan kekayaan mereka dari sumber daya yang terbatas. Posner (1973)<sup>23</sup> menyatakan bahwa EAL dapat digunakan untuk mengatasi masalah hukum dengan mendefinisikan masalah dan asumsi hukum yang berbeda, guna memahami kepuasan (*satisfaction*) dan peningkatan kebahagiaan (*maximization of happiness*). Pendekatan ini berhubungan erat dengan keadilan dalam hukum. Hukum, dalam hal ini berfungsi sebagai alat ekonomi untuk mencapai kebahagiaan maksimal.

Penggunaan analisis ini harus mempertimbangkan aspek ekonomi tanpa mengabaikan keadilan, sehingga keadilan bisa menjadi standar

---

<sup>23</sup> Posner, Richard. A, 1973, *Economic Analysis of Law*. Little, Brown and Company.

ekonomi yang didasarkan pada tiga elemen: nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*), semua berdasarkan rasionalitas manusia. Dari konsep ini, EAL menyimpulkan bahwa hukum dibuat dan diterapkan untuk meningkatkan kepentingan umum sebanyak-banyaknya. EAL menjadi sangat penting untuk menjembatani dua nilai antinomi hukum, yaitu keadilan (*justice*) dan kepastian hukum (*legal certainty*). Menurut Sugianto (2013:253), pendekatan EAL memberikan tiga manfaat, yaitu:

1. *The economic theory assists many legal scholars to obtain a certain perspective outside their own legal discipline* (ilmu ekonomi membantu para sarjana hukum dalam memperoleh suatu perspektif dari luar disiplin ilmu mereka).
2. *In a normative sense, an economic theory assists in explaining the value of conflicts by pointing out that one value, specifically efficiency, has to be sacrificed in order to achieve other values* (pada tingkat normatif, ilmu ekonomi membantu menjelaskan konflik-konflik nilai dengan menunjukkan berapa banyak satu nilai, khususnya efisiensi, harus dikorbankan untuk mencapai nilai yang lain).
3. *In a positive analysis, an economic theory contributes on understanding that based on justification of a specific legal decision* (pada tingkat analisis positif, ilmu ekonomi memberikan kontribusi untuk pemahaman yang mendasari alasan-alasan keputusan hukum tertentu).

Posner (1973) mendefinisikan efisiensi sebagai kondisi dimana manfaat yang diperoleh lebih besar dari usaha atau biaya yang dikeluarkan (*cost-benefit analysis*). Posner meyakini bahwa esensi EAL adalah pertimbangan suatu masa depan akan kesejahteraan sosial akan sangat besar. Sebagaimana tersebut di atas, EAL didasari oleh tiga konsep dasar yaitu yaitu nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*) yang didasari oleh rasionalitas manusia, dengan penjelasan sebagai berikut:

### 1. Konsep Nilai

Menurut Posner, nilai adalah hal yang penting atau berharga, termasuk keinginan terhadap sesuatu, baik secara moneter maupun non-moneter. Nilai terkait dengan kepentingan pribadi untuk mencapai kepuasan. Nilai dapat diukur dengan harapan keuntungan atau kerugian yang dihadapi. Pertimbangan ini selalu diarahkan untuk meningkatkan kemakmuran. Keuntungan ekonomis dapat dihitung dengan rumus:

$$\text{Keuntungan Ekonomis} = \text{Total Pendapatan} - (\text{Biaya Eksplisit} + \text{Biaya Implisit})$$

### 2. Konsep Efisiensi

#### a. Pareto Efficiency (Vifredo Pareto)

Pareto memperkenalkan dua konsep untuk mengukur efisiensi: *Pareto Optimality* dan *Pareto Superiority*. *Pareto Optimality* terjadi ketika semua orang merasa bahagia dengan

pembagian keuntungan yang sama. Jika tidak mungkin, maka *Pareto Superiority* diterapkan, di mana setidaknya satu orang merasa lebih bahagia tanpa ada yang lebih menderita. Dalam hukum, ketentuan dianggap baik jika meningkatkan kesejahteraan bersama atau setidaknya membawa perubahan positif bagi satu kelompok tanpa merugikan kelompok lain.

b. Kaldor-Hicks Efficiency (Nicholas Kaldor & John R. Hicks)

Kaldor & Hicks menyatakan bahwa kebahagiaan warga harus terus meningkat, terlepas dari apakah ada warga lain yang merasa berkurang kebahagiaannya. Total kebahagiaan setelah dibagi harus tetap meningkat, sehingga kompensasi diterapkan. Pendekatan ini mengutamakan kebaikan hukum berdasarkan kebahagiaan jumlah terbesar masyarakat.

c. Coase Theorem (Ronald H. Coase)

Coase menganalisis hubungan antara aturan pertanggungjawaban dan pengalokasian sumber daya. Aturan hukum dianggap bermanfaat jika dapat meminimalkan biaya, tidak hanya bagi pihak yang terlibat tetapi juga mempertimbangkan eksternalitas yang mungkin ditanggung masyarakat. Eksternalitas adalah biaya atau keuntungan dari transaksi yang dirasakan oleh pihak-pihak yang tidak terlibat langsung.

### 3. Konsep Utilitas

Menurut Cooter & Ulen<sup>24</sup>, utilitas adalah manfaat yang diperoleh dari keputusan yang diambil dalam memilih alternatif. Dalam EAL, utilitas merujuk pada kegunaan dari barang ekonomi yang dapat memberikan keuntungan dan meningkatkan kesejahteraan. Ada dua jenis pengertian utilitas: pertama, pengharapan kegunaan, yang diartikan sebagai kebahagiaan; kedua, utilitas dalam konteks utilitarianisme, yaitu kebahagiaan itu sendiri.

Jadi yang dimaksud dengan pendekatan dari aspek ekonomi (efisiensi) dalam memandang hukum adalah dalam upaya meminimalisir biaya (*cost*) atas beroperasinya aturan hukum yang telah disusun agar tidak menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi, tidak efisien dan tidak rasional. Konsep biaya peluang (*opportunity cost*) merupakan pusat pertimbangan dalam analisis ekonomi tentang hukum. Setiap keputusan hukum yang diambil harus mempertimbangkan nilai dari alternatif lain yang tidak dipilih, sehingga dapat memastikan bahwa keputusan tersebut adalah yang paling efisien.

EAL berfokus pada cara hukum memengaruhi perilaku individu dan entitas dalam konteks ekonomi. Dalam hal korupsi, EAL menjadi kerangka pikir untuk menilai dampak suatu tindakan korupsi terhadap nilai, kegunaan

---

<sup>24</sup> Robert Cooter dan Thomas Ulen, 2012, *Law and Economics. 6<sup>th</sup> edition*. Barkeley Law.

dan efisiensi. EAL menilai bagaimana tindakan korupsi merugikan nilai ekonomi secara keseluruhan. Korupsi menciptakan distorsi dalam pasar, di mana keputusan tidak diambil berdasarkan merit atau efisiensi, tetapi berdasarkan suap atau kolusi. Hal ini mengurangi kepercayaan pada sistem ekonomi dan menghambat investasi, yang pada gilirannya mengurangi pertumbuhan ekonomi.

Korupsi dalam perspektif EAL juga mengurangi kegunaan sosial dengan mengalihkan sumber daya dari proyek-proyek yang memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Misalnya, dana yang seharusnya digunakan untuk pendidikan atau kesehatan dialokasikan untuk kepentingan pribadi. Dengan mengurangi kegunaan dari sumber daya ini, korupsi berpotensi menurunkan kualitas hidup masyarakat. EAL juga dapat digunakan untuk menganalisis EAL menganalisis bagaimana korupsi menciptakan inefisiensi ini dan dampaknya terhadap perekonomian secara keseluruhan.

Keterkaitan antara EAL dan korupsi juga tergambar dalam analisis *opportunity cost*. Membandingkan biaya dari tindakan korupsi (termasuk kerugian ekonomi) dan manfaat dari kebijakan yang diterapkan untuk mencegahnya, menjadikan pembuat kebijakan dapat membuat keputusan yang lebih baik. Dengan menggunakan perspektif teori EAL, kerugian perekonomian negara akibat korupsi dapat dilihat sebagai kerugian yang

tak kasat mata, yang memiliki konsekuensi jauh lebih besar daripada yang terlihat secara langsung.

1. Korupsi menimbulkan biaya peluang yang besar. Hal ini bertentangan dengan prinsip rasionalitas yang menuntut bahwa biaya oportunitas dari tindakan harus diminimalkan. Ketika dana publik dialokasikan untuk praktik korupsi, sumber daya tersebut tidak dapat digunakan untuk proyek-proyek yang bermanfaat bagi masyarakat, seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, atau layanan kesehatan. Biaya peluang ini mencakup nilai dari manfaat yang hilang, yang seharusnya dapat diperoleh jika dana digunakan dengan efisien. Misalnya, sebuah proyek infrastruktur yang ditunda akibat korupsi tidak hanya menghambat pertumbuhan ekonomi jangka pendek tetapi juga mengurangi potensi pertumbuhan jangka panjang.
2. Dampak multiplier dari korupsi dapat sangat besar. Ketika korupsi terjadi, aliran dana yang terdistorsi dapat memicu efek domino yang merugikan. Misalnya, jika sebuah proyek pembangunan infrastruktur dibatalkan atau terhambat karena korupsi, tidak hanya pekerja yang terlibat dalam proyek tersebut yang kehilangan pekerjaan, tetapi juga pemasok, subkontraktor, dan komunitas lokal yang bergantung pada proyek tersebut untuk aktivitas ekonomi mereka. Hal ini dapat memperlambat pertumbuhan ekonomi secara

keseluruhan dan menciptakan ketidakstabilan di pasar tenaga kerja.

Tiga konsep dasar dari *Economic Analysis of Law* (EAL) dapat dijadikan landasan untuk mengukur dampak tindakan korupsi secara komprehensif. Konsep-konsep ini membantu tidak hanya dalam menghitung nilai moneter dari kerugian keuangan negara, tetapi juga dalam memahami kerugian yang lebih luas bagi perekonomian negara. Merujuk pada Adam Smith dalam bukunya "*The Wealth of Nations*", berikut adalah pengembangan dari pemikiran tersebut:

#### 1. Efisiensi Ekonomi

Salah satu konsep dasar EAL adalah efisiensi ekonomi, yang mengacu pada cara sumber daya dialokasikan untuk mencapai hasil maksimal. Dalam konteks korupsi, tindakan korupsi merusak efisiensi ini dengan mengalihkan sumber daya dari penggunaan yang produktif dan bermanfaat. Adam Smith menekankan pentingnya pasar yang efisien dalam menciptakan kekayaan. Ketika korupsi mengganggu mekanisme pasar ini, hasilnya adalah penurunan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat.

#### 2. Insentif dan Perilaku

EAL juga menganalisis bagaimana hukum membentuk insentif dan perilaku individu dan entitas. Dalam bukunya, Adam Smith

mencatat bahwa individu bertindak demi kepentingan mereka sendiri dan jika insentif untuk berkorupsi lebih besar daripada risiko yang dihadapi, maka perilaku tersebut akan cenderung muncul.

### 3. Biaya dan Manfaat

Konsep analisis biaya-manfaat merupakan landasan penting dalam EAL. Dalam konteks korupsi, penting untuk tidak hanya menghitung kerugian finansial langsung, tetapi juga untuk mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap perekonomian. Adam Smith berargumen bahwa kekayaan suatu bangsa tidak hanya diukur dari akumulasi uang, tetapi juga dari kesejahteraan dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, tindakan korupsi dapat dilihat sebagai biaya yang tidak hanya mengurangi pendapatan negara, tetapi juga mengurangi kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Definisi korupsi tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.31/1999 *jo.* UU No.20/2001 tentang Tindak Pidana Korupsi. Pasal ini mendefinisikan korupsi sebagai “tindakan yang melawan hukum; memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi; yang dapat menimbulkan kerugian bagi keuangan negara atau perekonomian negara.” Terdapat putusan Mahkamah sepanjang mengenai kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Para pemohon yang terdiri dari 4 (empat) Hakim Konstitusi (I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Aswanto dan Maria Farida Indrati) memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinions*). Para pemohon

mendalilkan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor telah menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan hukum pidana yang implikasinya menimbulkan ketidakadilan bagi warga negara sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat<sup>25</sup>.

Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor berbunyi:

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

Pasal 3 UU Tipikor berbunyi:

“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 miliar rupiah).”

Awalnya, rumusan Pasal 2 mengklasifikasikan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagai delik formil, bukan delik materiil. Untuk menganggap suatu tindak pidana korupsi telah terjadi secara sempurna, tidak diperlukan adanya kerugian keuangan

---

<sup>25</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Uji Materiel kata “Dapat” Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Nomor Perkara 25/PUU-XIV/2016

negara. Selama suatu tindakan dapat ditafsirkan secara logis sebagai yang “berpotensi” menimbulkan kerugian bagi negara, tindakan tersebut dapat dianggap sebagai tindak pidana korupsi.

Empat Hakim Konstitusi berpendapat bahwa kata “dapat” tidak bertentangan dengan kepastian hukum, sebagaimana didalilkan para pemohon. Berkenaan dengan kata “dapat” tersebut dikatakan antara lain:

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

Menghilangkan kata “dapat” dari rumusan kedua norma pasal tersebut akan mengubah secara mendasar kualifikasi delik dari tindak pidana korupsi, dari formil menjadi delik materiil. Konsekuensinya, jika akibat yang dilarang (yaitu: merugikan keuangan negara atau perekonomian negara) belum atau tidak terjadi meskipun unsur “secara melawan hukum” dan unsur “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” telah terpenuhi, maka belum terjadi tindak pidana korupsi.

Tindak pidana korupsi terjadi ketika seseorang secara ilegal memperkaya diri dengan cara yang tidak sesuai dengan sumber kekayaan yang sah. Jika kekayaan yang diperoleh melebihi yang seharusnya dan dilakukan dengan melanggar hukum, tindakan tersebut tidak hanya menguntungkan diri sendiri, tetapi juga dapat menguntungkan orang lain atau korporasi. Akibatnya, tindakan ini menyebabkan kerugian yang nyata bagi keuangan negara, yang dapat dihitung oleh lembaga yang berwenang

(BPK). Dengan demikian, tindak pidana korupsi dianggap sempurna jika kerugian tersebut sudah dihitung, bukan hanya berdasarkan potensi kerugian (*potential loss*).

Dalam hal ini, teori EAL yang dicetuskan oleh Posner bertentangan dengan pandangan bahwa hukuman hanya diberikan jika ada kerugian nyata (*actual loss*). Pendekatan ini berpotensi menciptakan insentif bagi individu untuk melakukan tindakan korupsi, dengan harapan bahwa mereka dapat menghindari deteksi hingga kerugian nyata terjadi. Jika hukuman hanya diterapkan setelah kerugian terukur, maka pelaku korupsi dapat merasa lebih bebas untuk bertindak, karena mereka berasumsi bahwa risiko hukum yang dihadapi lebih rendah sebelum kerugian itu terbukti.

Teori EAL yang dikembangkan oleh Posner menekankan prinsip efisiensi atau *Wealth Maximization*. Posner (dalam Burhanuddin et al., 2025:69) mendefinisikan efisiensi sebagai “kondisi yang mana sumber daya dialokasikan sehingga nilainya dimaksimalkan.” Dalam konteks ini, korupsi tidak hanya merugikan dari segi kerugian finansial yang nyata, tetapi juga mengganggu alokasi sumber daya yang seharusnya lebih produktif. Ketika individu atau korporasi melakukan korupsi, mereka tidak hanya menciptakan kerugian bagi keuangan negara, tetapi juga menghambat potensi pertumbuhan ekonomi yang seharusnya dapat dicapai.

Dengan demikian, EAL berargumen bahwa hukuman atas tindakan korupsi harus diterapkan tidak hanya berdasarkan pada kerugian yang

sudah terjadi, tetapi juga mempertimbangkan potensi kerugian yang dapat timbul akibat perilaku koruptif tersebut. Hal ini mencakup dampak jangka panjang terhadap kepercayaan publik, inovasi dan investasi di sektor publik. Ketika sumber daya dialokasikan secara efisien, akan tercipta kondisi yang lebih mendukung bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Jika diteliti lebih dalam mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapus kata “dapat,” sebenarnya tidak ada masalah norma dalam kedua pasal tersebut. Kata “dapat” berfungsi sebagai elemen delik yang membantu mempermudah, mempercepat dan mengefisienkan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Jika suatu tindakan memenuhi unsur memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, maka tindak pidana korupsi sudah dianggap terjadi. Sebaliknya, jika terdapat kerugian keuangan negara namun unsur memperkaya atau menguntungkan tersebut tidak terpenuhi, maka tindak pidana korupsi belum dapat dikatakan terjadi.

Sebelumnya, dalam Putusan MK Nomor: 003/PUU-IV/2006 dinyatakan bahwa pemahaman tentang kerugian keuangan negara tidak harus berwujud sebagai akibat yang nyata. Hal ini berarti bahwa adanya *potential loss* akibat tindakan yang memenuhi unsur Pasal 2 dan Pasal 3 tindak pidana korupsi dianggap sudah memenuhi syarat secara sempurna,

sesuai dengan rumusan pasal sebelumnya. Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat bahwa:

“Kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama yang berskala besar, sangatlah sulit untuk dibuktikan secara tepat dan akurat. Kategori tindak pidana korupsi digolongkan sebagai delik formil, diaman unsur-unsur perbuatan harus terpenuhi dan bukan sebagai delik materiil yang mensyaratkan akibat perbuatan berupa kerugian yang timbul harus telah terjadi.”<sup>26</sup>

Meskipun tidak secara *unanimous*, Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya menghapus kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Dengan demikian, delik korupsi yang sebelumnya dianggap sebagai delik formil kini bertransformasi menjadi delik materiil, yang mensyaratkan adanya akibat nyata, yakni unsur kerugian keuangan negara yang harus dihitung secara pasti. Mahkamah menyatakan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.<sup>27</sup> Selain itu, permohonan para Pemohon untuk hal-hal lain ditolak.

Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya, menilai bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, terkait penerapan unsur merugikan keuangan negara, telah mengalami pergeseran dengan penekanan pada adanya akibat (delik materiil). Dengan demikian, unsur merugikan keuangan negara

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 25/PUU-XIV/2016.

tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*), tetapi harus dianggap sebagai keadaan yang benar-benar telah terjadi atau nyata (*actual loss*) dalam konteks tindak pidana korupsi. Mahkamah menyatakan, “Pencantuman kata ‘dapat’ membuat kedua pasal tersebut menjadi delik formil. Namun, dalam praktiknya, hal ini sering disalahgunakan untuk menjangkau berbagai tindakan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk kebijakan atau keputusan diskresi yang bersifat mendesak dan belum memiliki landasan hukum yang jelas. Ini berpotensi mengarah pada kriminalisasi dengan tuduhan penyalahgunaan wewenang.”

Selanjutnya, terkait dengan sektor bisnis, pemahaman kedua pasal ini sebagai delik formil menyebabkan pejabat publik merasa enggan untuk mengambil kebijakan, serta khawatir bahwa keputusan yang diambil dapat dikenakan pasal tipikor. Akibatnya, hal ini berpotensi mengakibatkan stagnasi dalam penyelenggaraan negara, rendahnya penyerapan anggaran, dan terhambatnya pertumbuhan investasi. Mahkamah juga menambahkan, “Kriminalisasi kebijakan terjadi akibat adanya perbedaan pemaknaan kata ‘dapat’ dalam unsur merugikan keuangan negara oleh aparat penegak hukum, yang sering kali menimbulkan masalah, mulai dari perhitungan jumlah kerugian negara yang sesungguhnya hingga lembaga mana yang berwenang untuk menghitung kerugian tersebut.”

## 2. Market Distortion Theory

Teori distorsi pasar sangat erat kaitannya dengan EAL. EAL menganalisis bagaimana hukum dan regulasi dapat menciptakan distorsi di pasar, sedangkan teori distorsi pasar adalah pendekatan yang menjelaskan bagaimana intervensi dalam pasar, baik melalui kebijakan pemerintah, regulasi, maupun faktor eksternal lainnya, dapat menyebabkan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Distorsi pasar merujuk pada kondisi di mana mekanisme pasar tidak berfungsi dengan baik, sehingga menyebabkan harga, penawaran dan permintaan tidak mencerminkan nilai sebenarnya dari barang atau jasa. Ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk subsidi, pajak, atau regulasi yang tidak efisien.

Distorsi pasar adalah salah satu masalah yang paling luas dibahas dan kontroversial dalam teori-teori ekonomi bagi negara-negara berkembang. Distorsi pasar keuangan adalah jenis faktor distorsi pasar yang telah dibahas secara luas dalam literatur terbaru mengenai perdagangan dan kesejahteraan ekonomi. Sebagian besar diskusi berfokus pada distorsi di pasar tenaga kerja meskipun ada juga distorsi di pasar keuangan dalam perkembangan ekonomi.

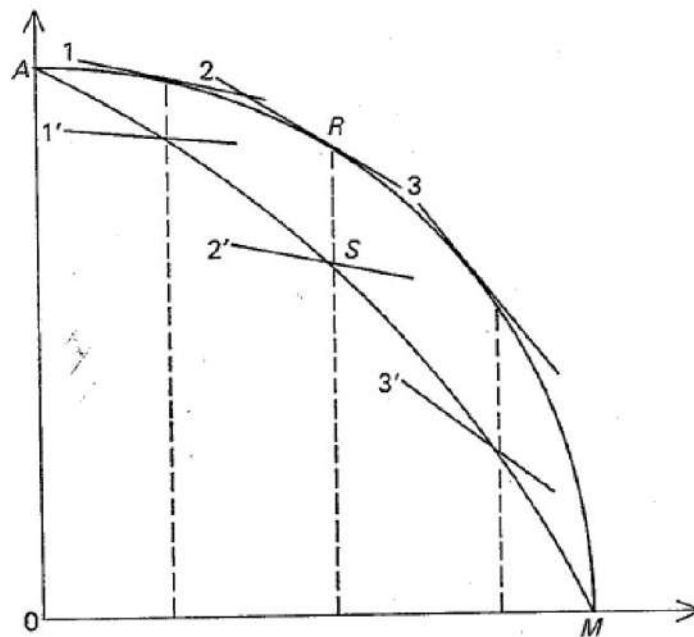
Kata “distorsi” merupakan konsep yang sangat sulit dipahami ketika digunakan dalam konteks pembangunan ekonomi. Dalam teori perdagangan konvensional, distorsi didefinisikan sebagai perbedaan antara harga komoditas dan nilai marginal yang ideal. Ketika kondisi pasar tidak

ideal, seperti dalam persaingan sempurna, terjadi distorsi yang mengakibatkan penggunaan sumber daya yang kurang efisien. Hal ini dapat dijelaskan dengan menggunakan model tradisional *two-factor-two-commodity*. Misalkan PA, PM dan WA, WM, rA, rM menunjukkan harga komoditas dan harga faktor dalam produk pertanian A dan produk manufaktur M, dan AI, AK, MI, MK, menunjukkan produktivitas marginal tenaga kerja dan modal dalam A dan M. Dalam kondisi persaingan sempurna, kondisi marginal orde pertama yang terkenal dari optimalitas Pareto akan terpenuhi:

$$\frac{PA}{PM} = \frac{AK}{MK} = \frac{rA}{rM} \text{ _____ (1)}$$

$$\frac{PA}{PM} = \frac{AI}{MI} = \frac{WA}{WM} \text{ _____ (2)}$$

di mana ruas kanan kedua persamaan sama dengan satu, sehingga nilai produktivitas marginal setiap faktor produksi sama untuk kedua industri. Distorsi muncul ketika kondisi ini dilanggar. Hal ini ditunjukkan lebih jelas dengan menggunakan diagram sederhana.



**Gambar 2.1 Market Distortions**

Gambar 2.1 menggambarkan kurva transformasi tradisional dengan produk pertanian pada sumbu vertikal dan produk manufaktur pada sumbu horizontal. Dalam keadaan persaingan sempurna, di mana tidak ada distorsi, rasio pertukaran akan bersinggungan dengan kurva transformasi ARM. Ini berarti bahwa rasio pertukaran sama dengan tingkat transformasi marginal antara produk A dan M. Namun, apabila terjadi distorsi di pasar modal, seperti biaya modal (suku bunga) yang lebih rendah di sektor industri dibandingkan dengan sektor pertanian, maka sektor industri akan menggunakan lebih banyak modal dan lebih sedikit tenaga kerja untuk menghasilkan satu unit *output* dibandingkan dalam kondisi yang ideal.

Definisi distorsi sebagai perbedaan marginal dari kondisi optimal yang menganggap semua karakteristik penting pasar persaingan sempurna—

seperti faktor produksi yang seragam, pengetahuan lengkap tentang teknik produksi dan pasar, proses produksi yang fleksibel, serta akses informasi, manajemen dan transportasi tanpa biaya—tidak hanya kurang memadai, tetapi juga sangat merugikan dalam mengatasi distorsi kebijakan ekonomi di negara-negara berkembang yang memiliki kondisi yang sangat berbeda dari model tersebut.

Corden (dalam Burhanuddin *et al.*, 2025) memberikan definisi distorsi yang lebih sempit dibandingkan dengan para ahli teori perdagangan lainnya dengan membagi divergensi marginal menjadi (1) distorsi dan (2) divergensi endogen. Corden menyatakan bahwa distorsi adalah perbedaan yang “disebabkan oleh kebijakan pemerintah dalam bentuk tertentu, seperti tarif atau pajak lainnya.” Dia juga mengklasifikasikan distorsi menjadi (1) distorsi sampingan yang muncul dari “kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mengoreksi, atau sebagian mengoreksi, suatu divergensi” dan (2) apa yang ia sebut sebagai “distorsi” yang disebabkan oleh tarif, regulasi pabrik dan upah minimum, serta kebijakan sosial yang diambil untuk alasan historis-politik.

Sementara itu, Divergensi endogen terjadi akibat kegagalan pasar atau kebijakan *laissez-faire*, seperti monopoli dalam pasar produk dan faktor, pengetahuan yang tidak sempurna, pengangguran terselubung, perbedaan antara daerah pedesaan dan perkotaan, serta eksternalitas yang sulit diatasi oleh intervensi pemerintah. Definisi distorsi yang diajukan

oleh Corden lebih praktis dibandingkan dengan yang umumnya digunakan dalam teori perdagangan, yang sering kali memiliki implikasi normatif dan kesejahteraan tertentu. Namun, dalam analisis distorsi Corden, masih sulit untuk membedakan antara divergensi endogen dan distorsi produk sampingan, karena perkembangan ekonomi pasar swasta sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah. Misalnya, kekuatan monopoli dalam industri tertentu dapat diperkuat melalui berbagai langkah perlindungan pemerintah.

Klasifikasi Corden sejalan dengan tiga jenis distorsi yang diidentifikasi oleh Bhagwati: (1) distorsi endogen (yang disebut divergensi endogen oleh Corden), (2) distorsi instrumental yang dihasilkan oleh kebijakan (distorsi produk sampingan), dan (3) distorsi otonom yang disebabkan oleh kebijakan (distorsi menurut Corden). Magee juga mencantumkan berbagai penyebab perbedaan harga faktor sesuai dengan klasifikasi Bhagwati. Penting untuk diingat bahwa “distorsi selalu dapat berkaitan dengan perbedaan tertentu, tetapi tidak semua perbedaan berarti ada distorsi. Dengan demikian, perbedaan diperlukan tetapi tidak cukup untuk menciptakan distorsi.” Menurut Magee, kondisi yang cukup untuk terjadinya distorsi adalah ketika perbedaan harga faktor tidak mencerminkan kelangkaan atau biaya peluang yang sebenarnya. Oleh karena itu, meskipun upah di sektor perkotaan lebih tinggi daripada di pedesaan, hal ini mungkin tidak menunjukkan distorsi di pasar tenaga kerja, melainkan mencerminkan biaya hidup yang lebih tinggi di perkotaan, produktivitas

pekerja yang lebih tinggi, serta ketidaknyamanan dalam berpindah dari pedesaan ke kota.

Klasifikasi distorsi pasar oleh Myint, yang ia sebut sebagai “ketidaksempurnaan pasar,” memberikan perspektif dan pemahaman yang lebih dalam mengenai masalah distorsi di negara-negara berkembang dibandingkan dengan klasifikasi sebelumnya. Myint menyebut “distorsi spontan” sebagai hasil dari “mobilitas dan pembagian faktor produksi yang tidak sempurna serta pengetahuan yang tidak sempurna,” yang dapat dianggap muncul secara alami dari kondisi ekonomi yang ada. Ini sangat relevan untuk studi ekonomi di negara-negara berkembang yang masih memiliki sistem pasar yang primitif. Di sisi lain, “distorsi buatan” yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah, serikat pekerja dan kekuatan monopoli juga dapat ditemukan di negara-negara maju maupun berkembang. Kategori ketiga Myint, yaitu “distorsi eksternalitas,” yang muncul dari perbedaan antara biaya sosial dan biaya privat, mungkin lebih relevan dan signifikan bagi negara maju dibandingkan negara berkembang. Konsep distorsi pasar Myint-McKinnon, yang memvisualisasikan segmentasi pasar faktor, khususnya pasar keuangan, akan membatalkan teori dan kebijakan konvensional yang selama ini memperlakukan masalah distorsi sebagai konsep agregat.

Korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga berdampak luas terhadap efisiensi pasar dan alokasi sumber daya, seperti

yang dijelaskan dalam teori *market distortion*. Dalam konteks ini, korupsi menciptakan distorsi yang mengganggu mekanisme pasar yang seharusnya bekerja secara efisien. Hal ini pada gilirannya memengaruhi pengeluaran konsumsi dan investasi pemerintah. Pengeluaran konsumsi, yang mencakup pembelian barang dan jasa serta pembayaran gaji, menjadi tidak optimal, sedangkan pengeluaran investasi, yang seharusnya difokuskan pada bidang-bidang produktif, justru terhambat oleh ketidakpastian dan distorsi yang dihasilkan dari korupsi. Dengan demikian, korupsi tidak hanya merusak integritas kebijakan ekonomi tetapi juga menghambat pertumbuhan ekonomi jangka panjang melalui pengeluaran yang tidak efisien.

Misalnya, ketika pejabat publik melakukan praktik korupsi, mereka dapat merumuskan kebijakan atau regulasi yang menguntungkan pihak tertentu, seperti perusahaan yang memberikan suap, sementara mengabaikan kepentingan masyarakat luas. Hal ini dapat menghasilkan monopoli atau oligopoli, di mana beberapa entitas menguasai pasar dan mengurangi persaingan yang sehat. Selain itu, korupsi dapat mengakibatkan pengeluaran publik yang tidak efisien. Dana yang seharusnya dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, pendidikan, atau layanan kesehatan sering kali diselewengkan untuk kepentingan pribadi, mengurangi potensi pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Di sisi lain, ketidakpastian yang dihasilkan dari lingkungan korup dapat menghalangi investasi, karena para investor merasa tidak yakin tentang

keadilan dan transparansi dalam pengambilan keputusan. Semua ini menunjukkan bahwa korupsi, melalui distorsi pasar, tidak hanya menggerogoti keuangan negara tetapi juga menghambat perkembangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

MK akhirnya menghapus kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Keputusan ini menandai pergeseran penting dalam pendekatan hukum terhadap tindak pidana korupsi, di mana delik yang sebelumnya dianggap sebagai delik formil kini beralih menjadi delik materiil. Dalam konteks ini, delik materiil mensyaratkan adanya akibat yang jelas, yaitu unsur kerugian keuangan negara yang harus dihitung secara nyata dan pasti.

Transformasi ini membawa implikasi yang mendalam dalam penegakan hukum. Dengan dihapusnya kata “dapat,” penegakan hukum tidak lagi bergantung pada perkiraan atau dugaan, melainkan pada bukti konkret yang menunjukkan bahwa kerugian keuangan negara telah terjadi. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam proses hukum, serta mengurangi risiko kriminalisasi yang mungkin timbul akibat penafsiran yang ambigu.

Namun, meskipun perubahan ini membawa harapan untuk penegakan hukum yang lebih adil, dampak korupsi yang sering mengakibatkan distorsi pasar tetap menjadi tantangan yang kompleks. Distorsi pasar, yang dapat

mencakup pengaruh negatif terhadap kompetisi, efisiensi ekonomi dan kepercayaan publik, sering kali tidak dapat dihitung secara pasti. Misalnya, kerugian yang ditimbulkan oleh praktik korupsi dapat bersifat sistemik dan berdampak jangka panjang, sehingga sulit untuk diukur dalam angka konkret.

Alfada (2019) berpendapat bahwa hubungan antara korupsi dan pertumbuhan ekonomi telah menjadi topik perdebatan yang luas di kalangan para ekonom dan peneliti. Banyak penelitian telah menemukan bukti yang konsisten bahwa korupsi memiliki dampak negatif yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara. Misalnya, Tanzi & Davoodi (1998)<sup>28</sup> menunjukkan bahwa korupsi dapat menghambat investasi dengan menciptakan lingkungan yang tidak kondusif bagi para investor, yang pada gilirannya mengurangi aliran modal dan inovasi. Selain itu, Aghion *et al.* (2004)<sup>29</sup> menekankan bahwa korupsi tidak hanya mengurangi efisiensi alokasi sumber daya tetapi juga menciptakan ketidakpastian ekonomi, yang dapat menghalangi pengusaha dari melakukan investasi jangka panjang. Penelitian oleh Blackburn *et al.* (2006)<sup>30</sup> lebih lanjut mengindikasikan bahwa

---

<sup>28</sup> Tanzi, Vito, 1998, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. International Monetary Fund Working Paper 98/63, Washington.

<sup>29</sup> Aghion, P., Bacchetta, P., Ranciere, R., dan Rogoff, K., 2009, *Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development*. NBER Working Paper 12117.

<sup>30</sup> Keith, Blackburn, Niloy, Bose, dan Emanul, Haque E., 2006, *The incidence and persistence of corruption in economic development*. J. Econ. Dyn. Control 30, hlm. 2447–2467.

korupsi dapat memperburuk ketidaksetaraan sosial, karena sumber daya yang seharusnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan layanan publik sering kali dialokasikan untuk kepentingan pribadi.

Salah satu contoh kasus korupsi yang mengakibatkan distorsi pasar adalah skandal pengadaan proyek infrastruktur di sebuah daerah. Dalam kasus ini, pejabat pemerintah setempat memberikan kontrak pembangunan jalan kepada perusahaan yang tidak memenuhi syarat, setelah menerima suap dari pemilik perusahaan tersebut. Proyek dilaksanakan dengan kualitas yang rendah, sehingga jalan cepat rusak dan memerlukan perbaikan yang mahal. Selain kerugian langsung dari biaya perbaikan, dampak jangka panjangnya sangat merugikan. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menurun, mengakibatkan investor enggan menanamkan modal di daerah itu karena khawatir akan adanya praktik korupsi yang serupa. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi daerah terhambat dan potensi penciptaan lapangan kerja baru berkurang. Distorsi pasar terjadi karena ketidakpastian dan risiko yang meningkat, yang pada akhirnya menciptakan lingkungan bisnis yang tidak sehat dan mengurangi daya saing daerah tersebut di tingkat nasional.

Perubahan korupsi sebagai hukum materiil mengabaikan distorsi pasar yang ditimbulkan akibat perbuatan yang melawan hukum. Meskipun kerugian yang dihasilkan oleh tindakan korupsi dapat dihitung dalam bentuk angka konkret, dampak jangka panjang yang ditimbulkan sering kali bersifat

lebih abstrak dan sulit untuk dikuantifikasi. Distorsi pasar, dalam konteks ini, merujuk pada ketidakseimbangan yang terjadi dalam mekanisme ekonomi akibat praktik korupsi, yang sering kali tidak dapat diukur secara akurat.

Distorsi pasar akibat korupsi dapat menciptakan kondisi di mana alokasi sumber daya tidak efisien, menghambat inovasi dan mengurangi daya saing ekonomi. Hal ini berpotensi menghasilkan *potential loss* yang signifikan, yang timbul dari biaya peluang (*opportunity cost*) yang tidak terlihat. Misalnya, ketika investasi publik dialihkan untuk memenuhi kepentingan individu atau kelompok tertentu, proyek yang seharusnya membawa manfaat bagi masyarakat luas menjadi terabaikan, menyebabkan hilangnya peluang pertumbuhan ekonomi yang substansial.

Penghapusan frasa "dapat" dalam UU Tipikor berimplikasi signifikan terhadap penegakan hukum, karena menyempitkan ruang lingkup hukuman yang dapat diberikan kepada pelaku korupsi. Dengan penekanan pada kerugian nyata yang harus dapat dihitung secara pasti, pendekatan ini berpotensi mengabaikan kompleksitas dan dampak jangka panjang dari praktik korupsi.

Korupsi tidak hanya menghasilkan kerugian langsung yang dapat diukur dalam angka, tetapi juga menciptakan efek domino (*multiplier effect*) yang merusak struktur ekonomi dan sosial. Pengabaian terhadap dampak jangka panjang ini menimbulkan risiko bahwa hukuman yang dikenakan tidak mencerminkan besarnya keuntungan yang diperoleh pelaku dari

tindakan mereka, baik untuk diri sendiri, individu lain, maupun korporasi yang terlibat. Ketidakcocokan antara hukuman dan manfaat yang diperoleh dari tindakan korupsi dapat menciptakan insentif negatif, di mana pelaku merasa bahwa risiko hukum tidak sebanding dengan keuntungan yang mungkin mereka peroleh. Lebih jauh lagi, pendekatan yang terlalu sempit dalam menilai korupsi dapat menyebabkan hukum menjadi tidak efektif dalam mencegah praktik-praktik tersebut. Ketika hukuman tidak cukup berat untuk mengimbangi manfaat yang didapatkan, pelaku korupsi mungkin akan merasa didorong untuk terus melakukan tindakan serupa, sehingga memperburuk kondisi perekonomian dan merugikan keuangan negara.

Meskipun hukum materiil menuntut bukti kerugian yang nyata, penting untuk memperhatikan bahwa dampak dari korupsi tidak hanya terletak pada kerugian finansial langsung. Distorsi pasar yang dihasilkan menciptakan risiko yang lebih luas dan kompleks, yang memerlukan pendekatan holistik dalam penegakan hukum dan kebijakan publik. Pendekatan ini harus mampu mempertimbangkan baik aspek kuantitatif maupun kualitatif dari dampak korupsi, sehingga dapat memastikan bahwa hukuman yang dijatuhkan tidak hanya berfungsi sebagai penalti, tetapi juga sebagai *deterrent* yang efektif, mendorong perilaku yang lebih etis dan bertanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya publik.

Menurut Anthony Allot (dalam Burhanuddin 2025:72), terdapat 3 (tiga) faktor yang menyebabkan hukum tidak efektif. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut.

1. Penyampaian maksud dan tujuan dari undang-undang tersebut yang tidak berhasil atau komunikasi norma yang tidak tersampaikan kepada masyarakat. Bentuk dari undang-undang umumnya berupa peraturan-peraturan berbahasa baku yang sulit dimengerti oleh masyarakat awam serta kurangnya badan pengawasan dari penerimaan dan penerapan undang-undang tersebut.
2. Terdapat pertentangan antara tujuan yang ingin dicapai oleh pembuat undang-undang dengan sifat dasar dari masyarakat.
3. Kurangnya instrumen pendukung undang-undang, seperti peraturan pelaksana, institusi-institusi atau proses yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan undang-undang tersebut.

Efektivitas hukum dalam praktik atau realitas hukum dapat diukur ketika seseorang menilai apakah suatu kaidah hukum berhasil atau tidak dalam mencapai tujuannya. Hal ini biasanya ditentukan berdasarkan sejauh mana pengaruh hukum tersebut mampu mengatur sikap atau perilaku tertentu agar sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah

dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Menurut Indriyanto Seno Adji<sup>31</sup>, usaha yang maksimal bagi penegakan hukum, khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi, harus dilakukan dengan pendekatan sistem itu sendiri (*systemic approach*).

### **3. Time Value of Money (TVM)**

Nilai waktu uang (TVM) adalah konsep keuangan mendasar yang menegaskan bahwa uang yang tersedia saat ini lebih berharga daripada jumlah yang sama yang diterima di masa depan karena potensi kapasitas penghasilannya. Premis dasarnya adalah bahwa uang memperoleh nilai dari waktu ke waktu. Prinsip ini menekankan pentingnya bunga yang dapat diperoleh melalui investasi, sehingga satu dolar yang disimpan sekarang memiliki nilai lebih tinggi dalam jangka panjang dibandingkan satu dolar yang diterima di kemudian hari (Newton, 2021). TVM mencakup beberapa konsep utama, seperti *future value* (pertumbuhan jumlah investasi seiring waktu) dan *present value* (nilai saat ini dari sejumlah uang yang akan diterima di masa depan). Perhitungan yang terlibat sering menggunakan rumus dan tabel, sehingga individu dan manajer keuangan dapat mengevaluasi peluang investasi dengan lebih efektif.

---

<sup>31</sup> Indriyanto Seno Adji, 2006, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*. Jakarta, SH & Rekan.

Konsep nilai waktu uang merupakan pertimbangan penting dalam investasi, baik jangka panjang maupun jangka pendek, serta dalam pengelolaan kewajiban keuangan. Manajer dan penasihat keuangan sering menggunakan rumus nilai waktu uang untuk mengevaluasi biaya sebenarnya dari berbagai peluang investasi. Selain itu, banyak orang mempertimbangkan nilai waktu uang—mungkin tanpa disadari—ketika membuat keputusan keuangan sehari-hari, seperti memutuskan untuk mengambil pinjaman atau hipotek, menandatangani kontrak sewa, menyimpan uang di rekening tabungan atau anuitas, atau bahkan saat memutuskan untuk mengeluarkan uang atau melunasi tagihan.

Untuk memahami ekonomi nilai waktu uang, penting untuk terlebih dahulu memahami konsep dasar yang mendasarinya, yaitu nilai uang di masa depan (*future value*) dan nilai uang saat ini (*present value*). Nilai uang di masa depan adalah nilai uang yang akan berkembang ketika diinvestasikan pada tingkat tertentu selama periode waktu tertentu. Sedangkan nilai uang saat ini adalah jumlah investasi yang akan diperoleh di masa depan, yang dihitung berdasarkan nilai saat ini. Sebagai contoh, jika seseorang menginvestasikan satu dolar selama satu tahun dengan tingkat bunga tahunan 6%, maka dolar tersebut akan mengakumulasi bunga enam sen, sehingga pada akhir tahun akan bernilai \$1,06. Oleh karena itu, nilai masa depan satu dolar pada tingkat bunga 6% selama satu tahun adalah \$1,06. Sementara itu, nilai sekarang dari \$1,06 yang akan diterima di akhir tahun tersebut adalah \$1.

Nilai masa depan uang dapat dihitung dengan mempertimbangkan tingkat bunga investasi, durasi investasi, dan jumlah setoran awal. Perhitungan ini memungkinkan kita untuk menentukan nilai masa depan dari investasi tunggal yang disimpan pada awal periode investasi. Selain itu, jika investasi terdiri dari serangkaian pembayaran berkala yang dikenal sebagai anuitas, nilai masa depan dari investasi tersebut juga dapat dihitung. Dalam menghitung nilai masa depan uang, kita umumnya berasumsi bahwa nilai masa depan sebuah investasi akan lebih tinggi dibandingkan nilai sekarang, dan kita menggunakan rumus matematika untuk menentukan pertumbuhan yang tepat dari investasi seiring waktu. Tingkat kenaikan nilai uang bergantung pada jumlah periode yang diperbolehkan untuk tumbuh dan tingkat bunga yang diterima oleh investasi tersebut.

Sebagai ilustrasi, jika Investor memiliki \$10.000 untuk diinvestasikan saat ini dan memutuskan untuk membelanjakannya, maka uang tersebut akan hilang dan tidak akan menghasilkan bunga, sehingga tidak memiliki nilai di masa depan. Sebaliknya, jika Investor memilih untuk menginvestasikan jumlah tersebut, ia dapat meningkatkan nilai masa depan uang, karena ia akan memiliki \$10.000 ditambah dengan bunga yang diperoleh dari investasi tersebut. Misalnya, jika Investor menginvestasikan uang dengan tingkat bunga 5% selama satu tahun, ia akan menghitung bunga tahunan dengan mengalikan \$10.000 dengan 5%, yang menghasilkan \$500. Dengan demikian, nilai masa depan dari investasinya

akan menjadi \$10.500. Perhitungan ini akan dijelaskan lebih lanjut di bawah ini.

$$FV = \text{Original deposit} + \text{Interest on deposit} \dots\dots\dots (1)$$

$$FV = P + (1 + R)^N \dots\dots\dots (2)$$

Dimana:

FV = Future Value

P = Pokok atau deposit awal

R = Tingkat bunga tahunan

N = Jumlah tahun

Menghitung nilai uang di masa depan menjadi semakin kompleks seiring bertambahnya durasi investasi, terutama dalam konteks pengadaan barang dan jasa publik. Dalam proyek-proyek publik, seperti pembangunan infrastruktur, hampir semua investasi menghasilkan bunga setiap tahun. Bunga ini ditambahkan ke pokok pada akhir tahun, sehingga pada tahun berikutnya, bunga yang diperoleh dihitung dari total pokok ditambah bunga yang telah dihasilkan sebelumnya. Konsep ini, yang dikenal sebagai bunga majemuk, sangat relevan dalam evaluasi proyek publik, di mana investasi awal dapat berkembang seiring waktu, mempengaruhi total biaya dan manfaat proyek.

Misalkan pemerintah daerah berencana untuk membangun sebuah jembatan dengan biaya awal sebesar Rp1.000.000.000. Proyek ini diharapkan dapat memfasilitasi transportasi yang lebih baik, mengurangi

kemacetan dan meningkatkan konektivitas antar wilayah. Investasi ini diharapkan memberikan penghasilan 5% setiap tahun, yang bersumber dari biaya tol, pajak dan retribusi, serta biaya layanan fasilitas umum. Setelah 10 tahun, nilai masa depan dari investasi Rp1.000.000.000 untuk pembangunan jembatan tersebut menjadi:

$$FV = 1.000.000.000(1+0.05)^{10}$$

$$FV = 1.000.000.000 (1.62889)$$

$$FV = 1.628.890.000$$

Hal ini menunjukkan bahwa dengan mempertimbangkan bunga majemuk, investasi dalam pengadaan barang dan jasa publik dapat memberikan nilai yang signifikan seiring berjalannya waktu, memaksimalkan manfaat bagi masyarakat.

Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat merusak potensi pengembalian investasi dan nilai masa depan yang diharapkan dari proyek publik. Dengan menurunkan efisiensi, kualitas dan pendapatan, korupsi tidak hanya berimplikasi pada satu proyek, tetapi juga dapat berpengaruh signifikan terhadap stabilitas ekonomi jangka panjang serta kepercayaan publik terhadap pemerintah. Misalnya, jika sebagian dana investasi pembangunan jembatan digunakan untuk suap dan keuntungan pribadi, sehingga hanya Rp700.000.000 yang benar-benar digunakan untuk pembangunan jembatan. Anggaran yang berkurang berakibat pada penggunaan bahan bangunan yang lebih murah atau kurang berkualitas.

Jembatan yang dibangun dengan bahan yang tidak memenuhi standar, mengakibatkan jembatan yang tidak aman dan cepat rusak. Jembatan yang seharusnya berfungsi selama 20 tahun hanya bertahan 5 tahun, sehingga perlu dibangun ulang. Hal ini mengakibatkan penurunan investasi yang dapat memperlambat pertumbuhan ekonomi jangka panjang dan mengurangi pendapatan pajak. Berikut ilustrasi perhitungan kerugian ekonomi akibat korupsi dalam pembangunan jembatan.

Asumsi Kasus:

- Biaya Awal Proyek: Rp1.000.000.000
- Dana yang Digunakan Berkat Korupsi: Rp700.000.000 (setelah dikurangi untuk suap dan keuntungan pribadi)
- Masa Manfaat Jembatan yang Seharusnya: 20 tahun
- Masa Manfaat Jembatan Setelah Korupsi: 5 tahun (karena kualitas buruk)
- Pendapatan yang Diharapkan dari Biaya Tol: Rp200.000.000 per tahun (jika jembatan berfungsi dengan baik)

Perhitungan:

- Pendapatan yang Diharapkan Selama 20 Tahun:

$$200.000.000 \times 20 = \text{Rp}4.000.000.000$$

- Pendapatan yang Dihasilkan Selama 5 Tahun (Setelah Korupsi):

$$200.000.000 \times 5 = \text{Rp}1.000.000.000$$

- Pendapatan yang hilang karena jembatan tidak berfungsi selama 15 tahun:

$$4.000.000.000 - 1.000.000.000 = \text{Rp}3.000.000.000$$

- Biaya untuk membangun ulang jembatan setelah 5 tahun (asumsi biaya sama dengan biaya awal):

$$\text{Rp}1.000.000.000$$

- Total Kerugian Ekonomi:

Total kerugian pendapatan + biaya pembangunan ulang:

$$3.000.000.000 + 1.000.000.000 = \text{Rp}4.000.000.000$$

Dalam kasus ini, korupsi dalam pengadaan barang dan jasa tidak hanya mengurangi kualitas proyek, tetapi juga menyebabkan kerugian ekonomi total sekitar Rp 4.000.000.000. Ini menunjukkan dampak jangka panjang yang signifikan dari praktik korupsi terhadap ekonomi daerah dan potensi manfaat dari investasi publik.

#### **4. Konsep Perekonomian Negara dalam UU Tindak Pidana Korupsi**

Menurut Adam Smith<sup>32</sup>, perekonomian merupakan ilmu sistematis yang mempelajari tingkah laku manusia dalam usahanya untuk mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk mencapai tujuan tertentu. Dumairy (dalam Putri, 2019:1), seorang ahli ekonomi, berpendapat

---

<sup>32</sup> Smith, Adam, 2012, *Wealth of Nations*. Wordsworth Editions.

bahwa perekonomian merupakan suatu bentuk sistem yang berfungsi untuk mengatur serta menjalin kerja sama dalam bidang ekonomi. Sistem tersebut dilakukan melalui hubungan antar manusia dan kelembagaan. Dumairy menambahkan pendapatnya, bahwa perekonomian yang terjadi pada suatu tatanan kehidupan tidak harus berdiri tunggal, melainkan harus berdasarkan falsafah, ideologi, serta tradisi masyarakat yang berkembang secara turun-temurun di suatu tempat.

Kata perekonomian menurut KBBI berasal dari kata benda abstrak yang bermakna: (1) ilmu mengenai sistem kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi barang dan jasa yang dilakukan oleh individu, organisasi dan negara untuk mengelola sumber daya yang terbatas guna memenuhi kebutuhan; (2) pemanfaatan uang, waktu, tenaga dan sebagainya yang berharga; (3) tata kehidupan perekonomian suatu negara; (4) urusan keuangan rumah tangga (organisasi atau negara). Singkatnya, perekonomian merupakan sistem untuk mengelola sumber daya melalui produksi, distribusi dan konsumsi sumber daya yang terbatas guna mencapai kesejahteraan.

Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disetujui DPR RI pada tahun 1999 yang disahkan menjadi UU No.31/1999 telah memberikan definisi terkait dengan perekonomian negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) maupun pasal 3. Definisi

perekonomian negara sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum, yaitu:

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

Berdasar pada definisi tersebut, Burhanuddin *et al.* (2025:107) berpendapat bahwa “unsur merugikan perekonomian negara” mengarah pada pelanggaran-pelanggaran atas kebijakan pemerintah pusat maupun daerah yang terkait dengan pencapaian kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri. Definisi perekonomian negara juga ditemukan dalam penjelasan umum UU No.11/2021 perubahan atas UU No.16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

“Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.” (Penjelasan Umum UU No. 11/2021 huruf k)

Walaupun UU No.31/1999 dan UU No.11/2021 telah menjelaskan pengertian perekonomian negara, namun pengertian tersebut bersifat abstrak, umum dan multitafsir sehingga tidak aplikatif. Kemudian, krisis finansial yang melanda Indonesia pada akhir 1990-an memicu perlunya

perbaikan struktur perekonomian dan pengurangan praktik korupsi yang merugikan. Perubahan dalam dinamika ekonomi global juga memerlukan penyesuaian kebijakan ekonomi yang lebih adaptif dan responsif terhadap perubahan pasar internasional. Kondisi ini mendorong keinginan untuk merevisi UU No. 31/1999. Pada 21 November 2001, RUU mengenai Perubahan atas UU No. 31/1999 disetujui oleh DPR RI dan disahkan oleh Presiden RI menjadi UU No. 20/2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

Perekonomian negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No.20/2001, yaitu:

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

Terbitnya UU No. 20/2001 tidak mengubah arah definisi perekonomian negara dalam konteks tindak pidana korupsi, sehingga tetap bersifat abstrak, umum dan multitafsir. Walaupun definisi perekonomian tidak mengalami perubahan mendasar, UU ini menegaskan bahwa perekonomian harus dikelola dengan prinsip-prinsip etika yang tinggi,

sehingga dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi investasi dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Kerugian perekonomian negara terdiri atas dua besaran konsep untuk memperjelas cara menerapkannya. Yakni makna “kerugian” dan perekonomian negara.” Untuk yang pertama sudah dijelaskan sebelumnya, sedangkan untuk yang kedua perlu dibuatkan standard/karakteristik yang memenuhi kriteria “perekonomian negara.” Indikator dapat digunakan untuk mengungkapkan kerugian perekonomian negara, yaitu penurunan investasi, kerusakan infrastruktur, gangguan stabilitas ekonomi, dan pengurangan pendapatan Negara<sup>33</sup>.

Kerugian perekonomian negara di dalam tindak pidana korupsi juga bisa ditemukan lewat pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pengadaan barang dan jasa dilaksanakan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun pada pelaksanaannya, banyak menimbulkan permasalahan hukum dan menyebabkan kerugian negara yang tidak sedikit. Kerugian perekonomian negara ruang lingkupnya lebih luas. Dalam memaknai konsep merugikan perekonomian negara masih ditemukan banyak kekaburan sehingga dapat berimplikasi memunculkan ketidakpastian hukum atau bahkan menciderai keadilan, khususnya pada

---

<sup>33</sup>Rudy M. Harahap, 2023. *Melek Kerugian Perekonomian Negara Bersama BPKP Kalsel*. Seminar Nasional Hari Bhakti Adhyaksa Ke-63 di Kejaksaan Tinggi Kalimantan Selatan.

kasus-kasus korupsi yang berkaitan dengan kerugian perekonomian negara.

Dari pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi No.25/PUU XIV/2016. Oleh karena itu meskipun cukup dengan menunjukkan adanya “kerugian keuangan negara” dan tidak perlu menunjukkan adanya “kerugian perekonomian negara” maka seharusnya penerapan unsur “kerugian perekonomian negara” menjadi unsur pemberat pidana jika dianggap terbukti. Sehingga ada pergeseran penilaian dari *one stage evaluation* untuk menentukan adanya unsur kerugian, menjadi *two stage evaluation*. Hal ini juga selaras dengan Perma sebagaimana dijelaskan pada bagian II. Maksudnya untuk penerapan Pasal 2 (1) dan Pasal 3 berkaitan unsur “kerugian”, tahap pertama harus membuktikan adanya kerugian negara secara riil yang telah dihitung oleh lembaga. Tahap kedua baru dinilai apakah ada kerugian perekonomian negara dengan mempertimbangkan makna “kepentingan ekonomi” sebagaimana dijelaskan sebelumnya (lihat table). Harus dipahami bahwa pasca Mahkamah Konstitusi No.25/PUU XIV/2016, unsur “merugikan perekonomian negara” tidak dapat berdiri sendiri.

Penggunaan saksi ahli atau lembaga lain yang tidak berwenang dalam melakukan perhitungan kerugian perekonomian negara dapat digunakan sebagai alat bukti dalam pembuktian tindak pidana korupsi merupakan alat bukti jika:

- a. Ahli atau lembaga lain dalam melakukan perhitungan kerugian perekonomian negara, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai serta dibuat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan ahli dapat menerangkan atau menjelaskan hasil penghitungan kerugian perekonomian negara yang tertuang dalam Berita Acara Pemeriksaan Ahli dan/atau keterangan ahli dalam persidangan.
- b. Bukti penghitungan kerugian perekonomian negara yang dibuat oleh Ahli menurut ketentuan perundang-undangan berdasarkan keahliannya yang diminta secara resmi, yang diperuntukkan bagi pembuktian dalam perkara tindak pidana korupsi menyangkut kerugian keuangan negara dan perekonomian negara sepatutnya dibuat oleh Pemeriksa dari BPK atau tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK sebagai Lembaga Negara yang dibentuk berdasar UUD 1945.

Kerugian perekonomian negara adalah kerugian negara yang diukur dengan kinerja ekonomi suatu negara. Kinerja ekonomi diukur dengan standard target dan indeks ekonomi suatu negara. Apabila perbuatan terdakwa terbukti secara sah dan menyakinkan mengakibatkan melambatnya indeks pembangunan ekonomi maka dapat dikatakan sebagai

perbuatan yang merugikan perekonomian negara<sup>34</sup>. Sedangkan kerugian keuangan negara adalah sebuah kerugian negara yang dapat dihitung atau diukur dengan uang, dalam hal ini kerugian bentuknya adalah uang. Dengan demikian maka kerugian negara harus bisa diukur dengan jelas dan pasti nilai uang atas kerugian tersebut. Letak perbedaan adalah pada cara pengukuran kerugiannya, apabila kerugian keuangan negara diukur dengan nilai uang, dan perekonomian negara diukur dengan kinerja, dalam hal ini pencapaian indeks perekonomian suatu negara yang terhambat karena perbuatan terdakwa<sup>35</sup>. Contoh lain yang dapat merugikan perekonomian negara tanpa merugikan keuangan negara adalah perbuatan suap. Penyusunan (atau suap saja) adalah tindakan memberikan uang, barang atau bentuk lain dari pembalasan dari pemberi suap kepada penerima suap yang dilakukan untuk mengubah sikap penerima atas kepentingan/minat si pemberi, walaupun sikap tersebut berlawanan dengan penerima.

## 5. Teori tentang Kerugian Keuangan Negara

Pengertian kerugian negara/daerah menurut UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, BAB I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 22 adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti

---

<sup>34</sup>Budiarjo, 2022. *Perbedaan Kerugian Keuangan Negara dengan Kerugian Perekonomian Negara dalam Perkara Tipikor*. <https://budiarjolawyer.com>. Diakses tanggal 13 Juni 2024

<sup>35</sup>*Ibid.*

jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pengertian kerugian negara tersebut pada titik tertentu mempunyai kesamaan dengan pengertian kerugian negara dalam UU No.31/1999 tentang Tindak Pidana Korupsi Pasal 2 dan Pasal 3, terutama dari sisi penyebabnya yaitu timbulnya kerugian negara disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.

Pasal 32 hanya dinyatakan bahwa yang disebut dengan kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Jadi dapat kita ketahui bahwa kerugian negara dalam perkara korupsi harus dilakukan oleh instansi atau akuntan yang berwenang. Instansi dan akuntan yang berwenang ini ditunjuk oleh penyidik. Sehingga dalam pembuktiannya nanti di persidangan temuan mengenai adanya kerugian negara yang disampaikan oleh instansi atau akuntan tersebut termasuk alat bukti berupa keterangan ahli (Pasal 184 ayat (1) huruf b KUHAP).

Menurut petunjuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh sesuatu Tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan di luar dugaan dan di luar kemampuan manusia

(*force majeure*)<sup>36</sup>. Kerugian negara yang diakibatkan oleh faktor *force majeure* merupakan pengaruh dari konsep ekonomi. Dalam perspektif hukum peristiwa atau akibat yang ditimbulkan oleh faktor *force majeure*, perbuatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada si pembuat.

Kewenangan BPK untuk menghitung dan menetapkan Kerugian Keuangan Negara diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU BPK. Sementara Pasal kewenangan BPKP untuk diatur dalam Pasal 3 huruf Perpres No.192/2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Pihak yang Berwenang Menilai Kerugian Negara dalam Kasus Korupsi adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)(Satoto & Fitria, 2022)<sup>37</sup>. Selain itu dalam PP No.60/2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, BPKP merupakan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Pasal 48 ayat (2) huruf a mengatur, aparat pengawasan intern pemerintah melakukan pengawasan intern melalui audit<sup>38</sup>. Ada dua jenis audit yang diatur dalam Pasal 50 ayat (1) PP No.60/2008, salah satunya audit dengan

---

<sup>36</sup>Theodorus M. Tuanakotta, 2009, *Menghitung Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 79

<sup>37</sup>Satoto, S., & Fitria, F., 2022. *Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Melakukan Audit Investigasi Guna Menentukan Kerugian Keuangan Negara*. *Wajah Hukum*, 6(1),174. <https://doi.org/10.33087/wjh.v6i1.292>

<sup>38</sup>Heriani, F. N., 2021. *Siapa Berhak Menetapkan Kerugian Negara di Kasus Tipikor? Ini Penjelasan Hukumnya [Media Online]*. Retrieved November 23, 2022, from Hukum Online website:<https://www.hukumonline.com/berita/a/siapa-berhak-menetapkan-kerugian-negara-di-kasus-tipikor-ini-penjelasan-hukumnya-lt61bb7b4ad897c>

tujuan tertentu. Penjelasan Pasal 50 ayat (3) menyebutkan bahwa audit dengan tujuan tertentu, antara lain audit investigatif, audit atas penyelenggaraan SPIP, dan audit atas hal-hal lain di bidang keuangan.

Selain itu, Pasal 49 ayat (2) huruf c PP No.60/2008 mengatur, BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi: kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden (Permana, 2018)<sup>39</sup>. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf e Perpres No.192/2014, fungsi BPKP antara lain melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi. Terkait hal ini, Kepala BPKP pun telah menerbitkan pedoman teknis melalui Peraturan Kepala BPKP No. PER-1314/K/D6/2012 tentang Pedoman Penugasan Bidang Investigasi yang isinya:

1. Audit dalam rangka Penghitungan Kerugian Keuangan Negara adalah Audit dengan tujuan tertentu yang dimaksudkan untuk menyatakan pendapat mengenai nilai kerugian keuangan Negara

---

<sup>39</sup>Permana, T. C. I., 2018. *Wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Menghitung Kerugian Keuangan Negara*. Jurnal Hukum Paratun, 1(1), 101–118

yang timbul dari suatu kasus penyimpangan dan digunakan untuk mendukung tindakan litigasi;

2. Hasil Audit dalam rangka Penghitungan Kerugian Keuangan Negara berupa pendapat auditor BPKP tentang jumlah kerugian keuangan negara merupakan pendapat keahlian profesional auditor, yang dituangkan dalam Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN);
3. Sebagai hasil dari pendapat ahli, LHPKKN ditandatangani oleh Tim Audit dan Pimpinan Unit Kerja sebagai Ahli (tanpa kop surat dan cap unit kerja);
4. LHPKKN disampaikan kepada pimpinan Instansi Penyidik yang meminta, dilakukan dengan surat pengantar (SP) berkode SR (Surat Rahasia) yang ditandatangani oleh unit kerja.

Polemik dalam proses pembuktian di sidang tipikor. Untuk menjawab polemik ini, Mahkamah Agung (MA) menerbitkan Surat Edaran MA (SEMA) No.4/2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Salah satu poinnya rumusan kamar pidana (khusus) yang menyatakan hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara konstitusional berwenang men-declare kerugian keuangan negara (Heriani,

2021)<sup>40</sup>. Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan konstitusional, sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Namun, tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan negara. Sementara lembaga lain seperti BPKP hanya berwenang melakukan penghitungan kerugian negara, tapi tidak berhak menyatakan adanya kerugian negara.

## 6. Teori Negara Hukum

Secara historis, ada dua istilah atau konsep yang sangat berpengaruh di dunia terkait ide negara yang berdasarkan atas hukum, yaitu konsep *rechtsstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental (abad XIX) dan konsep *rule of law* yang berkembang di negara-negara Anglo Saxon. Kedua konsep tersebut, berkaitan dengan tipologi negara dipandang dari segi hubungan antara negara (pemerintah) sebagai pihak yang memerintah (mengusai), dan warga negara sebagai pihak yang dikuasai.

---

<sup>40</sup>Heriani, F. N., 2021. *Siapa Berhak Menetapkan Kerugian Negara di Kasus Tipikor? Ini Penjelasan Hukumnya [Media Online]*. Retrieved November 23, 2022, from Hukum Online website: <https://www.hukumonline.com/berita/a/siapa-berhak-menetapkan-kerugian-negara-di-kasus-tipikor-ini-penjelasan-hukumnya-lt61bb7b4ad897c>

Istilah negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum“ yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, rumusan seperti ini juga terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950<sup>41</sup>. Secara konsepsinya terdapat lima konsep negara hukum yaitu; *rechtsstaat*, Rule of law, Sosialist, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum (Indonesia)<sup>42</sup>, dan kelima istilah negara hukum tersebut masing-masing mempunyai karakteristik tersendiri.

Konsep *rechtsstaat* yang bertumpu pada sistem *civil law* lahir dari suatu perjuangan panjang menentang absolutisme kekuasaan negara (*machtstaat*), sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem *common law* yang bersifat memutus perkara yang didelegasikan kepada hakim berdasarkan hukum kebiasaan di Inggris (*Common Custom of England*). Meskipun, antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* mempunyai perbedaan latar belakang historis, tetapi pada dasarnya keduanya berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang kekuasaan negara.

---

<sup>41</sup>Jimly Asshiddiqie dalam La Ode Husen, 2019, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemisahan Kekuasaan*. Social Politic Genius (SIGn), Makassar, hlm. 1

<sup>42</sup>Muhammad Tahir Azhary dalam La Ode Husen, 2019, *Op cit*, hlm. 1

Pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat, yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

UUD 1945 sebelum perubahan, dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 selanjutnya disingkat (UUDNRI 1945) setelah perubahan, ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini mensyaratkan kepada seluruh penyelenggara negara dan warga negaranya harus taat terhadap hukum. UUDNRI 1945 adalah manifestasi dari konsep dan alam pikiran bangsa Indonesia yang lazim disebut dengan hukum dasar tertulis.

Perkembangan yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia, merupakan upaya untuk mencapai kehidupan yang sejahtera lahir dan batin, dalam suasana masyarakat adil dan Makmur, sebagaimana tujuan negara yang tertuang di dalam Alinea kedua dan keempat pembukaan UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, tidak hanya untuk mempertahankan kestabilan saja, tetapi juga berperan sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di dalam masyarakat. Dengan perkataan

lain, bahwa tugas utama dari pranata hukum adalah mewujudkan cita-cita atau tujuan negara tersebut melalui penegakan hukum (Musakkir, 2013)<sup>43</sup>.

Penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara hukum telah dikembangkan konsep *checks and balances*, seperti adanya Peradilan Tata Usaha Negara. Hal lain sebagaimana dalam konsiderans Tap MPR No.XI/MPR/1998, tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, huruf a, yaitu “pelaksanaan penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga eksekutif, yudikatif dan eksekutif. Selain itu juga telah dikembangkan lembaga-lembaga ekstra struktural baik yang dibentuk berdasarkan undang-undang maupun dengan keputusan (Peraturan) Presiden tentang lembaga-lembaga yang bertugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan, seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Ombudsman dan sebagainya

Perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno. Gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum (Asshiddiqie, 1994)<sup>44</sup>. Teguh Prasetyo

---

<sup>43</sup>Musakkir, 2013, *Putusan Hakim yang Diskriminatif dalam Perkara Pidana, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum dan Psikologi Hukum*. Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 3

<sup>44</sup>Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 87

mengemukakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan Rechtsstaat ataupun *Rule of Law*, karena ketiga istilah ini memiliki arah dan tujuan yang sama menghindari adanya kekuasaan yang bersifat absolut dan mengedepankan serta menyatakan adanya pengakuan serta perlindungan akan hak-hak asasi manusia. Adapun perbedaan yang dapat diungkapkan hanya terletak pada segi historis masing-masing tentang sejarah dan sudut pandang suatu bangsa. Layaknya ahli-ahli Hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan *Friedrich Julius Stahl* menggunakan istilah rechtsstaat sedangkan ahli-ahli Anglo-Saxon seperti *Dicey* memakai istilah *Rule of Law*. Mungkin penyebutan ini hanyalah bersifat teknis yuridis untuk mengungkapkan suatu kajian ilmu bidang hukum yang memiliki pembatasan karena, bagaimanapun juga, paham klasik akan terus mengilhami pemahaman para ahli-ahli hukum seperti halnya konsep negara tidak dapat campur tangan dalam urusan warganya, terkecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti adanya bencana atau hubungan antar-negara. Konsepsi ini yang dikenal dengan “Negara adalah Penjaga Malam” (*Nachtwachterstaat*)<sup>45</sup>.

Dalam kaitan ini, menurut Paul Scholten, istilah negara hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang negara hukum itu tumbuh di

---

<sup>45</sup>Teguh Prasetyo, “*Rule Of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia*”, dalam *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010. hlm. 136

Eropa sudah hidup dalam abad tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari Glorious Revolution 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right 1689* (Great Britain) yang berisi hak dan kebebasan dari kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris<sup>46</sup>. Setiap negara hukum selalu harus ada ciri-ciri yang khas, yaitu:

- a. pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;
- b. adanya peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak;
- c. adanya pembagian kekuasaan dalam sistem pengelolaan kekuasaan negara; dan
- d. berlakunya asas legalitas hukum dalam segala bentuknya, yaitu bahwa semua tindakan negara harus didasarkan atas hukum yang sudah dibuat secara demokratis sejak sebelumnya, bahwa hukum yang dibuat itu adalah supreme atau di atas segala-galanya, semua orang sama kedudukannya di hadapan hukum yang dibuat itu.<sup>47</sup>

Unsur-unsur negara hukum ini biasanya terdapat dalam konstitusi, karena itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara hukum merupakan keharusan, tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai

---

<sup>46</sup> *Ibid*

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, Op. Cit, hlm. 37

konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.

Dalam konteks Indonesia, penegasan Indonesia sebagai negara hukum yang selama ini diatur di dalam Penjelasan UUD 1945, dalam perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang mengatur “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini mencegah kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan alat negara maupun penduduk (Halim & Saleh, 2009)<sup>48</sup>.

Konsep negara hukum Indonesia, tidak dapat begitu saja dikatakan mengadopsi konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law*, karena latar belakang yang menopang kedua konsep tersebut berbeda dengan latar belakang Negara Republik Indonesia, walaupun disadari bahwa kehadiran istilah negara hukum berkat pengaruh konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law* (Wiyono, 2006)<sup>49</sup>. Negara hukum Indonesia merupakan sintesis dari konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, negara hukum formal dan negara hukum materil, yang kemudian diberi nilai

---

<sup>48</sup>Hamzah Halim dan H.S. Muh. Ikhsan Saleh, 2009, *Persekongkolan Rezim Politik Lokal*, Pukap-Indonesia, Makassar, hlm. 97

<sup>49</sup>Suko Wiyono, 2006, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia*, Fasa Media, Jakarta, hlm. 104

keindonesiaan sebagai nilai spesifik, sehingga menjadi negara hukum Pancasila (Mahfud, MD., 1999)<sup>50</sup>.

Negara hukum hakikatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi dua prinsip yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip Negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama, dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada Negara hukum. Sebaliknya dalam Negara teritorial tidak ada tempat bagi hak asasi manusia.

Negara hukum Indonesia berbeda dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. *Rechtsstaat* mengedepankan *wetmatigheid*, sedangkan *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law*, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Menurut Hadjon (1999)<sup>51</sup> elemen-elemen penting negara hukum Indonesia, adalah :

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

---

<sup>50</sup>Moh.Mahfud.MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta. hlm. 23

<sup>51</sup>Philipus M. Hadjon 1999, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, hlm. 143

- c. penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal;
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Negara Hukum Indonesia jelas bukan sekadar kerangka bangunan formal, tetapi lebih dari pada itu merupakan manifestasi dari nilai-nilai dan norma-norma, seperti, kebersamaan, kesetaraan, keseimbangan, keadilan yang sepakat dianut Bangsa Indonesia. Nilai-nilai luhur itu berasal dari berbagai sumber seperti, agama, budaya, dan berbagai ajaran filsafat sosial, serta pengalaman hidup bangsa Indonesia (Nusantara, 1999)<sup>52</sup>.

Menurut Rahardjo<sup>53</sup>, bahwa Negara Hukum Indonesia, adalah suatu negara dengan nurani atau negara yang memiliki kepedulian (*a state with conscience and compassion*). Negara hukum Indonesia bukan negara yang hanya berhenti pada tugasnya menyelenggarakan berbagai fungsi publik, bukan negara *by job description* melainkan negara ingin mewujudkan moral yang terkandung didalamnya. Negara hukum Indonesia lebih merupakan negara *by moral design*.

Negara hukum dalam perkembangannya senantiasa dipautkan dengan konstitusi Negara, terutama dalam hal pengaturan dan penegasan

---

<sup>52</sup>Abdul Hakim Nusantara, 1999, *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Antimonopoli; Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat*, Elex Media Kompotindo, Jakarta, hlm. 12

<sup>53</sup>Satjipto Rahardjo, 2017, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 92

tentang pembatasan kekuasaan Negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga Negara dan perlindungannya. Meskipun tidak semua Negara memiliki konstitusi diilhami oleh semangat individualisme, namun semangat untuk melindungi kepentingan individu dan warganya melalui konstitusi dianggap paling memungkinkan, terlepas dari falsafah Negara-negara yang bersangkutan, atau dengan kata lain esensi dari Negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itu, keberadaan konstitusi dalam suatu Negara merupakan *conditio sine quanon*.

Negara di dunia ini, yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang Undang Dasar Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Dalam batasan-batasan minimal Negara hukum identik dengan Negara yang berkonstitusional, atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main (*Rule of the Game*) kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan. Selanjutnya menurut Burkens (dalam Attamimi, 1998) bahwa Negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>A Hamid S Attamimi. 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 8

Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan undang-undang yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu Negara hukum pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antar warga Negara, pembedaan dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu Negara hukum, terdapat suatu lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuat undang-undang dan peradilan. Akhirnya, dalam suatu Negara hukum setiap warga Negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan kesewenang-wenangan.

Negara hukum menjadikan hukum sebagai aturan main (*fair play*) dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain "*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*" (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna). Artinya sasaran dari Negara hukum, adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, kegiatan pemerintahan dan dinamika kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Eksistensi hukum dalam negara hukum dijadikan sebagai

instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan<sup>55</sup>.

Menurut Tamaha konsep negara hukum memang tidak dilepaskan dari konteks sejarah dan politik. Pada konsep negara hukum itu sendiri, pertarungan ide dalam ranah teoritis juga menghadapi banyak persoalan yang tak kunjung usai<sup>56</sup>. Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), sebagai perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional. Disebut Negara hukum demokratis, karena di dalamnya mengakomodasi prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.

## 7. Teori Fungsi Hukum

Kata fungsi berasal dari bahasa Belanda yakni kata "*functie*" yang berkaitan asal hukum tata negara di negeri Belanda. Berdasarkan Kamus Hukum, *functie* berarti "jabatan" (Puspa, 2001)<sup>57</sup>. Begitu pula fungsi dalam Kamus Inggris-Indonesia berasal dari kata "*function*" yang berarti "jabatan, kedudukan" (Wojowasito, 2010)<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>Satjipto Rahardjo, 2017, *Op cit.* hlm. 165

<sup>57</sup>Yan Pramadya Puspa, 2001, *Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang. hlm. 387

<sup>58</sup>Wojowasito, 2010. *Kamus Indonesia - Inggris*, Hasta, Bandung. hlm. 64

Fungsi hukum dalam masyarakat sangat beraneka ragam, bergantung dari berbagai faktor dan keadaan masyarakat. Disamping itu fungsi hukum dalam masyarakat yang belum maju juga akan berbeda dengan yang terdapat dalam masyarakat maju. Dalam setiap masyarakat, hukum lebih berfungsi untuk menjamin keamanan dalam masyarakat dan jaminan pencapaian struktur sosial yang diharapkan oleh masyarakat. Namun dalam masyarakat yang sudah maju, hukum menjadi lebih umum, abstrak dan lebih berjarak dengan konteksnya.

Fungsi hukum yang dikemukakan oleh Allot dimaksudkan sebagai alat untuk melakukan rekayasa social (*social engineering*). Sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound dalam mengembangkan konsep *law as a tool of social engineering*. Fungsi hukum ini dianggap sebagai fungsi aktif dari hukum, karena konsep ini memberikan dasar bagi kemungkinan digunakannya hukum secara sadar untuk melakukan perubahan (Musakkir, 2013)<sup>59</sup>.

Menurut Kamus Hukum Inggris-Latin (*Balck's Law Dictionary*), *function; Office; duty; the occupation of an office*. Dapat diterjemah secara bebas, bahwa fungsi merupakan pekerjaan yang berhubungan dengan tugas, wewenang dan kewajiban suatu jabatan dalam instansi

---

<sup>59</sup>Musakkir, 2013, *Op cit*, hlm. 27

pemerintahan (Garner, 2004)<sup>60</sup>. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Tim Prima Pena memberikan arti fungsi adalah jabatan (pekerjaan) yang dilakukan, serta kewajiban berasal dari kata dasar “wajib“ diberikan awalan ke- dan akhiran -an. Kewajiban diartikan sesuatu yang harus dikerjakan, sesuatu yang harus dilaksanakan, sesuatu yang berkenaan dengan tugas atau pekerjaan<sup>61</sup>.

Fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi dinamakan jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang (Ridwan, 2013)<sup>62</sup>. Fungsi dapat disebutkan jabatan, menurut pendapat N.E Algra dan H.C.J.C. Janssen sebagai *Een ambt is een anstituut met eigen werkkring waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend*. (jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang).

Dalam beberapa literatur pengertian fungsi disamakan dengan tugas, kewenangan dan kewajiban. Tugas dan wewenang merupakan dua hal

---

<sup>60</sup>Bryan A.Garner, 2004. *Black's Law Dictionary Eeighth Edition*. USA: West Publishing Co. hlm. 681

<sup>61</sup>Tim Prima Pena. (2006). *Kamus Ilmiah Populer*. Gitamedia Press. Surabaya. hlm. 265

<sup>62</sup>Ridwan, HR.. (2013). *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. hlm.73

yang saling berhubungan karena tidak ada tugas dapat terlaksana dengan baik tanpa ada wewenang yang jelas, maka tugas dan wewenang mempunyai arti tersendiri (Syarifin & Jubaedah, 2006)<sup>63</sup>. Fungsi suatu badan negara merupakan lingkungan kegiatan dilakukan oleh badan ini dalam rangka keseluruhan kegiatan yang menggambarkan fungsinya atau kegunaannya dalam kehidupan negara (Tambunan, 2001)<sup>64</sup>. Pengertian fungsi terkandung wewenang dan tugas, agar fungsi suatu badan dapat terlaksana kepadanya perlu diberikan wewenang dan tugas tertentu, dengan catatan bahwa tugas wajib dilaksanakan sedangkan wewenang tidak selalu. Jadi tugas, wewenang dan fungsi memiliki pengertian tidak setingkat atau tidak berada dalam satu jenjang. Fungsi berada di jenjang tertinggi, wewenang dan tugas berada dijenjang yang lebih rendah.

Fungsi hukum dalam masyarakat sangat beraneka ragam, bergantung pada berbagai faktor dan keadaan masyarakat. Disamping itu, fungsi hukum dalam masyarakat yang belum maju juga akan berbeda dengan yang terdapat dalam masyarakat maju. Dalam setiap masyarakat hukum lebih berfungsi untuk menjamin keamanan dalam masyarakat dan jaminan pencapaian struktur social yang diharapkan oleh masyarakat. Namun,

---

<sup>63</sup>Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. (2006). *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Pustaka Setia, Bandung, hlm. .69

<sup>64</sup>Tulus Tambunan, 2001, *Perekonomian Indonesia*. Ghalia Indonesia, Jakarta. hlm.21

dalam masyarakat yang sudah maju hukum, hukum menjadi lebih umum, abstrak, dan lebih berjarak dengan konteksnya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan fungsi memiliki arti yang berkaitan dengan tugas, wewenang dan kewajiban atau kegiatan. Bila diperhatikan arti kata tugas yaitu; sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggungjawab seseorang terhadap pekerjaan yang dibebankan; fungsi/jabatan; fungsi yang boleh dikerjakan, dan arti dari wewenang; fungsi yang boleh tidak dikerjakan dan arti kewajiban sesuatu yang berkenaan dengan tugas atau pekerjaan. Sehingga didefinisi fungsi adalah beban tanggungjawab atau suatu tugas berupa kepentingan yang bersifat tetap untuk diabdikan bagi kepentingan umum, subyek atau organisasi. Beban tanggungjawab dilakukan oleh kepala daerah dalam melaksanakan tugas demi kepentingan yang bersifat tetap bagi pengabdian untuk kepentingan umum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Untuk mencapai tujuan fungsi hukum maka hukum harus difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu. Fungsi hukum tergantung tujuan-tujuan hukum umum dan tujuan-tujuan yang spesifik yang ingin dicapai. Fungsi hukum sebagai fungsi sosial yang dibedakan ke dalam fungsi langsung dan fungsi tidak langsung.

Fungsi langsung terdiri atas: (1) fungsi langsung bersifat primer, mencakup: pencegahan perbuatan tertentu dan mendorong dilakukannya perbuatan tertentu, penyediaan fasilitas bagi rencana-rencana privat, penyediaan servis dan pembagian kembali barang-barang, dan penyelesaian perselisihan di luar jalur regular. Sedangkan fungsi langsung bersifat sekunder, mencakup: prosedur bagi perubahan hukum, meliputi: *constitution making bodies, parliaments, local authorities, administrative legislation, custom, judicial law-making, regulations made by independent public bodies*; dan prosedur bagi pelaksanaan hukum (Manan, 2013)<sup>65</sup>.

Fungsi hukum yang tidak langsung dapat memperkuat atau memperlemah kecenderungan untuk menghargai nilai-nilai moral tertentu. Misalnya: kesucian hidup, memperkuat atau memperlemah penghargaan terhadap otoritas umum, dan mempengaruhi persamaan kesatuan nasional.

Fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum

---

<sup>65</sup>Bagir Manan. (2013). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 21

terhadap kaidah hukum pada umumnya<sup>66</sup>. Sehubungan dengan internal tersebut menjalankan beberapa fungsi, sebagai berikut<sup>67</sup>:

a. Fungsi penciptaan hukum

Penciptaan hukum (*rechtceping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu : melalui putusan hakim (*yurisprudensi*), kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum, secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (*doktrin*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

Di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum. Peraturan perundang-undangan sendi utama hukum nasional. Pemakaian peraturan perundang-undangan sebagai sistem utama sistem hukum nasional karena:

- 1) Sistem hukum Indonesia akibat sistem hukum Hindia Belanda lebih menampakkan hukum hukum continental mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

2) Politik pembangunan hukum nasional mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen utama, dibandingkan dengan hukum yang yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Hal ini antara lain karena pembangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen yang dapat disusun secara berencana (dapat direncanakan)<sup>68</sup>.

b. Fungsi pembaharuan hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibanding dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang sudah ada)<sup>69</sup>. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipakai sebagai memperbaharui yurisprudensi, hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Di bidang hukum kebiasaan dan hukum adat, peraturan perundang-

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru.

c. Fungsi integritas pluralisme sistem hukum

Fungsi dan materi peraturan perundang-undangan mengemukakan, pluralisme hukum harus dibedakan antara pluralisme kaidah hukum. Di Indonesia, terdapat pluralisme baik pada sistem hukum maupun kaidah hukum. Pluralisme sistem hukum karena berlaku sistem hukum Barat, sistem hukum Adat dan lain sebagainya<sup>70</sup>.

Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mempunyai kemajemukan hingga kini masih berlaku berbagai sistem hukum (empat macam sistem hukum), yaitu sistem hukum *kontinental* (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional.

Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tidaklah dimasukkan meniadakan berbagai satu kenyataan yang dipertahankan dalam kehidupan masyarakat. Pembangunan sistem hukum tersebut

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya digantungkan pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

d. Fungsi kepastian hukum

Kepastian hukum (*rechtszekerheid legal certainty*) adalah asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*handhaving, uitvoering*) telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yuriprudensi. Namun perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang bertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu:

- 1) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).

- 2) Konsisten dalam perumusannya baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara ekstern adalah adanya hubungan “harmonisasi” antara berbagai peraturan perundang-undangan.
- 3) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan dalam masyarakat. Tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan harus dipergunakan secara benar karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum<sup>71</sup>.

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi eksternal disebut sebagai fungsi sosial hukum dan dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi<sup>72</sup>.

- a. Fungsi sosial dapat dibedakan:

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm. 24.

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm. 24.

### 1) Fungsi perubahan.

Telah lama dikalangan pendidikan diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*). Ajaran ini berasal dari Roscoe Pound dan dipopulerkan di Indonesia oleh Mochtar Kusumaatmaja, peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat "*patrilineal*" dapat didorong menjadi masyarakat "parental" melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.

### 2) Fungsi stabilisasi

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi, peraturan perundang-undangan dibidang pidana, dibidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain. Demikian pula dilapangan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan hukum sosial budaya yang telah ada.

### 3) Fungsi kemudahan

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas).

Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan “insentif” seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya peraturan memberikan kemudahan tidak serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan.

Berkenaan dengan uraian teori fungsi di atas baik fungsi internal maupun fungsi eksternal, maka dapat dijadikan sarana dalam pelaksanaan fungsi penegak hukum yang lebih baik dalam tindak pidana persetubuhan yang dilakukan oleh anak baik sebagai pelaku maupun sebagai korban.

## **8. Teori Tujuan Hukum**

Dalam literatur ilmu hukum dikenal beberapa teori tentang tujuan hukum yaitu teori etis, teori utilistis dan teori campuran. Menurut teori etis bahwa hukum semata-mata bertujuan untuk keadilan. Isi hukum ditentukan oleh kesadaran etis masyarakat mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil. Dengan kata lain, menurut teori etis hukum bertujuan mewujudkan keadilan (Apeldoorn, 2011)<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> L.J. van Apeldoorn. (2011). *Inleiding tot de Sardis van het Nederlandse Recht*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Penganfar Ilmu Hukum*, Cet. XXV: Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 11-12.

Hakikat keadilan adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya dengan suatu norma yang menurut pandangan subyektif (subyektif untuk kepentingan kelompoknya, golongan dan sebagainya) melebihi norma-norma lain. Dalam hal ini ada dua pihak yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan misalnya orang tua dan anaknya, majikan dan buruh, hakim dan pencari keadilan, pemerintah dan warganya.

Selanjutnya jika dikatakan bahwa hukum itu bertujuan mewujudkan keadilan itu berarti bahwa hukum itu identik dengan keadilan. Namun sebenarnya hukum tidaklah identik dengan keadilan. Peraturan hukum tidaklah selalu mewujudkan keadilan, misalnya peraturan hukum lalu lintas. Mengendarai kendaraan di sebelah kiri jalan di Indonesia tidak berarti adil, sedangkan mengendarai kendaraan sebelah kanan jalan tidak berarti tidak adil. Itu tidak lain agar lalu lintas berjalan teratur, lancar, sehingga tidak terjadi tabrakan dan dengan demikian kepentingan manusia terlindungi.

Teori utilitis (*utilities theorie*), hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah saja. Hukum bertujuan menjamin adanya kebahagiaan pada orang sebanyak-banyaknya. Teori ini dikemukakan oleh Jeremy Bentham seorang ahli hukum dari Inggris dalam bukunya

*“Introduction to the morals an legislation”*. Bentham merupakan pemimpin aliran pemikiran “kemanfaatan” (Syahrani, 2011)<sup>74</sup>.

Menurut Bentham bahwa hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Karenanya maksud manusia melakukan tindakan adalah untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Teori ini secara analogis diterapkan pada bidang hukum, sehingga baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu<sup>75</sup>.

Pendapat Utrecht dalam bukunya Pengantar Dalam Hukum Indonesia menyatakan: Hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam pergaulan manusia. Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain, yaitu harus menjamin keadilan serta hukum tetap berguna. Dalam kedua tugas tersebut tersimpul pula tugas ketiga yaitu hukum menjaga agar masyarakat tidak terjadi main hakim sendiri (*eigenrichting*)<sup>76</sup>.

Jeremy Bentham dalam ajarannya mengemukakan bahwa tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of thegreatest number* (kebahagiaan yang sebesar- besarnya

---

<sup>74</sup> Ridwan Syahrani, 2011. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung. hlm. 21

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 22.

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 22.

untuk sebanyak-banyaknya orang). Bentham juga mengemukakan bahwa tujuan perundang-undangan untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu (Prasetyo & Barkatullah, 2012)<sup>77</sup>:

- a. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
- b. *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
- c. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
- d. *To attain equity* (untuk mencapai kebersamaan).

Teori campuran dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa tujuan pokok dan pertama dari hukum, adalah ketertiban. Di samping ketertiban, tujuan hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya. Sedangkan menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto, tujuan hukum adalah kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketertiban antar pribadi dan ketenangan intern pribadi (Purbacaraka & Soekanto)<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup>Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah. 2012. *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum; Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*. Rajawali Pers. Jakarta, hal. 111-112

<sup>78</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. (1993). *Perihal Kaedah Hukum*. Alumni, Bandung. hlm. 67.

Teori campuran dapat dikatakan sebagai jalan tengah antara teori etis dan teori utilitas karena teori ini menekankan pada tujuan hukum yang tidak hanya untuk keadilan semata, namun juga untuk manfaat banyak orang. Diterangkan bahwa kebutuhan akan ketertiban adalah syarat yang fundamental bagi adanya masyarakat yang teratur dan damai. Kemudian, untuk mewujudkan kedamaian masyarakat harus diciptakan kondisi masyarakat adil dengan mempertimbangkan kepentingan satu sama lain dan mendapatkan apa yang sudah menjadi.

## **9. Teori Ketaatan Hukum**

Ketaatan hukum tidaklah lepas dari kesadaran hukum, dan kesadaran hukum yang baik adalah ketaatan hukum, dan ketidak sadaran hukum yang baik adalah ketidak taatan. Pernyataan ketaatan hukum harus disandingkan sebagai sebab dan akibat dari kesadaran dan ketaatan hukum. Hukum berbeda dengan ilmu yang lain dalam kehidupan manusia, hukum berbeda dengan seni, ilmu dan profesionalis lainnya, struktur hukum pada dasarnya berbasis kepada kewajiban dan tidak diatas komitmen. Kewajiban moral untuk mentaati dan peranan peraturan membentuk karakteristik masyarakat.

Di dalam kenyataannya ketaatan terhadap hukum tidaklah sama dengan ketaatan sosial lainnya, ketaatan hukum merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dan apabila tidak dilaksanakan akan timbul sanksi, tidaklah demikian dengan ketaatan sosial, ketaatan sosial manakala

tidak dilaksanakan atau dilakukan maka sanksi-sanksi sosial yang berlaku pada masyarakat inilah yang menjadi penghakim. Tidaklah berlebihan bila ketaatan didalam hukum cenderung dipaksakan.

Kepatuhan atau ketaatan hukum adalah etika seseorang yang telah memiliki kesadaran hukum selanjutnya mematuhi atau mentaati dalam berperilaku hukum. Dengan demikian dapat saja seseorang telah memiliki kesadaran hukum yang tinggi namun tidak memiliki perilaku yang taat atau patuh pada aturan hukum. Misalnya seseorang hakim, jaksa, polisi, atau seseorang ahli hukum yang diyakini memiliki kesadaran hukum yang tinggi namun dalam perilakunya melakukan pelanggaran hukum (Nawi, 2014)<sup>79</sup>.

Ketaatan dibedakan dalam tiga jenis, mengutip H.C Kelman (1966)<sup>80</sup> sebagai berikut:

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.
- b. Ketaatan bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain rusak.

---

<sup>79</sup>Syahrudin Nawi, 2014, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Fharras Jaya Grafika, Makassar. hlm. 68.

<sup>80</sup> Kelman, H. C. (1958). Compliance, identification, and internalization: Three processes of attitude change. *Journal of Conflict Resolution*, 2(1), 51-60.

- c. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya (Ali, 2009)<sup>81</sup>.

Jika diurai tentang alasan-alasan mengapa masyarakat tidak menaati hukum atau mentaati hukum, ini adalah terjadi karena keragaman kultur dalam masyarakat. Mengapa orang mentaati hukum? Konsep Hermeneutika menjawabnya bahwa tidak lain, karena hukum secara esensial bersifat relegius atau alami dan karena itu, tak disangkal membangkitkan keadilan<sup>82</sup>. Kewajiban moral masyarakat untuk mentaati hukum, kewajiban tersebut meskipun memaksa namun dalam penerapan atau prakteknya kewajiban tersebut merupakan tidak absolut. Kemajemukan budaya yang tumbuh didalam masyarakat, norma-norma hidup dan tumbuh berkembang dengan pesat. Kewajiban moral dalam menyelesaikan masalah-masalah dengan keadaan tertentu.

Achmad Ali menyatakan bahwa dengan mengetahui adanya tiga jenis ketaatan, maka tidak dapat sekedar menggunakan ukuran ditaatinya suatu aturan hukum atau perundang-undangan sebagai bukti efektifnya aturan tersebut, tetapi paling tidaknya juga harus ada perbedaan kualitas efektifitasnya. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu

---

<sup>81</sup>Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, hlm. 352

<sup>82</sup>*Ibid.*

aturan hukum atau perundang-undangan hanya dengan ketaatan bersifat “*compliance*” atau “*identification*” saja, berarti kualitas efektifitasnya masih rendah; sebaliknya semakin banyak ketaatannya “*internalization*”, maka semakin tinggi kualitas efektifitas aturan hukum atau perundang-undangan<sup>83</sup>.

Achmad Ali menambahkan jenis ketaatan hukum, yang disebutnya sebagai teori ketaatan hukum karena kepentingan. Menurut Achmad Ali, apabila direnungkan baik-baik, ternyata jika seseorang disodori dengan keharusan untuk memilih, maka seseorang akan menaati aturan hukum dan perundang-undangan, hanya jika dalam sudut pandangnya, keuntungan-keuntungan dari suatu ketaatan, ternyata melebihi biaya-biayanya (pengorbanan yang harus dikeluarkannya). Diakui oleh Achmad Ali bahwa pandangannya ini dipengaruhi pandangan mazhab hukum ekonomi, yang memandang berbagai faktor ekonomi sangat memengaruhi ketaatan seseorang, termasuk di dalamnya, keputusan seseorang yang bertalian dengan faktor “biaya” atau “pengorbanan”, serta “keuntungan” jika ia menaati hukum; juga faktor yang turut menentukan taat atau tidaknya seseorang terhadap hukum, sangat ditentukan asumsi-asumsinya, persepsi-persepsinya serta berbagai faktor subjektif lain, demikian juga proses-proses yang dengannya seseorang ia memutuskan apakah ia akan menaati suatu aturan hukum atau tidak.<sup>84</sup> Dalam kaitannya

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm.350.

ini, seyogyanya pembuat perundang-undangan, harus peka untuk berupaya dapat melakukan prediksi yang akurat, tentang bagaimana orang-orang yang kelak akan menjadi target peraturan yang dibuatnya, akan bereaksi terhadap peraturan tersebut, dan olehnya itu, pembuat undang-undang harus optimal memiliki kemampuan menentukan dan mempertimbangkan faktor-faktor yang ikut membentuk pilihan orang-orang yang akan menjadi sasaran perundang-undangan itu.

Dalam memberi bobot terhadap keuntungan yang akan diperoleh atau sebaliknya kerugian yang akan diderita, jika menaati atau tidak menaati aturan hukum, harus memasukkan sebagai “kegiatan resmi” (*official activity*) sebagai perhitungannya, di mana seseorang tentu memperhitungkan juga “*action* resmi”, bukan secara *de jure*, melainkan secara *de facto*. Saya dapat memberikan suatu missal, apakah saya akan menggugat pihak debitor di pengadilan karena dia tidak membayar utangnya kepada saya selaku kreditor, atau saya hanya menggunakan jasa “*debt collector*” alias “penagih hutang” saja, tergantung dari pertimbangan saya tentang untung ruginya jika saya menggugat ke pengadilan atau menggunakan *debt collector*. Demikian juga missal lain, apakah seseorang akan melanggar lampu merah di “*traffic light*” atau tidak, tergantung pada penilaian orang itu terhadap kemungkinan penangkapan, tilang “di tempat” (tilang illegal), atau tilang resmi jika kasus itu berlanjut ke pengadilan; dan bukannya tergantung pada sanksi-sanksi yang tercantum di atas kertas undang-undang. Kalkulasi-kalkulasi

seseorang yang harus menentukan pilihan untuk taat atau tidak taat, sering menciptakan hasil yang aneh-aneh<sup>85</sup>.

Ketatan hukum pada hakikatnya adalah kesetiaan yang dimiliki seseorang sebagai subyek hukum terhadap peraturan hukum yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang nyata. Sementara kesadaran hukum masyarakat merupakan sesuatu yang masih bersifat abstrak yang belum diwujudkan dalam bentuk perilaku yang nyata untuk memenuhi kehendak hukum itu sendiri. Banyak di antara masyarakat yang sesungguhnya telah sadar akan pentingnya hukum dan menghormati hukum sebagai aturan yang perlu ditaati, baik itu karena dorongan insting maupun secara rasional. Namun secara faktual, kesadaran tersebut tidak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari atau dalam praktek yang nyata.

## **B. Kerugian Perekonomian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi**

Tindak pidana korupsi memiliki dampak yang signifikan terhadap perekonomian negara. Menurut UU PTPK tahun 2001, perekonomian negara didefinisikan sebagai kehidupan pekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Perekonomian ini juga mencakup usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kebijakan tersebut harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

---

<sup>85</sup>*Ibid*, hal.351.

yang berlaku, dengan tujuan untuk memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh masyarakat<sup>86</sup>.

Pemaknaan kerugian negara yang tidak secara holistik menimbulkan ketidakpastian hukum terkait pemulihan kerugian yang diderita oleh negara akibat dari tindak pidana korupsi. Kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi dapat dilihat dari berbagai aspek. Pertama, korupsi mengakibatkan hilangnya sumber daya yang seharusnya digunakan untuk pembangunan dan pelayanan publik. Ketika dana publik disalahgunakan, maka investasi dalam infrastruktur, pendidikan dan kesehatan menjadi terhambat, yang pada gilirannya mengurangi kualitas hidup masyarakat. Selain itu, korupsi juga menciptakan ketidakpastian dalam iklim investasi, yang dapat mengakibatkan penurunan minat investor untuk berinvestasi di negara tersebut.

Selanjutnya, dampak jangka panjang dari korupsi dapat mengakibatkan penurunan pertumbuhan ekonomi. Ketika perekonomian terganggu oleh praktik korupsi, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan institusi publik menurun. Hal ini dapat menyebabkan pengurangan partisipasi masyarakat dalam kegiatan ekonomi, serta menghambat inovasi dan perkembangan usaha baru.

---

<sup>86</sup>Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Mengukur kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi adalah tantangan yang kompleks dan sulit. Hal ini disebabkan oleh sifat kerugian perekonomian yang tidak selalu dapat diukur secara langsung, berbeda dengan kerugian keuangan yang dapat dihitung dengan angka yang jelas. Kerugian perekonomian sering kali melibatkan banyak variabel yang saling berinteraksi, termasuk dampak jangka panjang terhadap pertumbuhan ekonomi, investasi, dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Selain itu, efek korupsi dapat mengakibatkan penurunan kualitas layanan publik, hilangnya produktivitas dan pengalihan sumber daya yang seharusnya digunakan untuk pembangunan. Semua faktor ini menjadikan pengukuran kerugian perekonomian rumit, karena memerlukan analisis mendalam dan pendekatan komprehensif untuk memisahkan dampak korupsi dari faktor-faktor lain yang memengaruhi perekonomian. Meskipun ada upaya untuk mengukur kerugian tersebut, hasilnya sering kali bersifat estimasi dan tidak sepenuhnya mencerminkan besarnya kerugian yang sebenarnya dialami oleh negara.

Oleh karena itu, perekonomian negara sering dianggap sebatas kerugian keuangan negara, padahal kerugian perekonomian lebih luas mencakup dampak yang lebih kompleks dan berjangka panjang. Banyak pihak cenderung fokus pada angka-angka kerugian langsung yang dapat

dihitung, seperti jumlah uang yang hilang akibat korupsi, tanpa mempertimbangkan efek domino yang ditimbulkan.

Penjelasan umum UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan: Keuangan negara adalah berupa seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik ditingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara<sup>87</sup>.

Di Indonesia adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU No.31/1999 *jo.* UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor)<sup>88</sup>. Unsur “merugikan keuangan negara” dalam tindak pidana korupsi, terutama di Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

2001, sering menimbulkan masalah yang dapat memengaruhi proses penanganan perkara korupsi. Mulai dari “multi tafsir definisi” keuangan negara dan kerugian negara, kewenangan penghitungan kerugian negara, lambatnya proses penghitungan kerugian negara yang dinilai menghambat penanganan perkara korupsi, dan hingga belum maksimalnya eksekusi uang pengganti dalam perkara korupsi.

Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada pasal-pasal tersebut menyebabkan delik korupsi ini dikualifikasikan sebagai delik formil, sehingga adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak merupakan akibat yang harus nyata terjadi (*potential loss*)(Wiyono, 2008)<sup>89</sup>. Namun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) No.25/PUU-XIV/2016 yang amar putusannya pada pokoknya menghilangkan frasa “dapat” pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU No.39/1999 *jo.* UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadikan kualifikasi delik korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada saat ini haruslah dimaknai menjadi delik materiil yang konsekuensinya adalah akibat yang dilarang dalam pasal-pasal tersebut yaitu “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” harus diartikan benar-benar telah terjadi kerugian yang nyata atau *actual loss*.

---

<sup>89</sup>R. Wiyono. (2008). *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi*. Edisi Kedua. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 27-28

Upaya dalam mengembalikan kerugian uang negara akibat tindak pidana korupsi melibatkan pemulihan kerugian yang dialami negara. Namun, dalam praktiknya, masih ada beberapa hambatan dalam pelaksanaan, baik pada tahapan prosedur maupun teknis (Saidi dalam Kabba *et al.*, 2022)<sup>90</sup>. Instrumen yang relevan dengan modus tindak pidana ini dan objek masalah hukumnya terdapat dalam tataran prosedural. Hasil dari kasus tindak pidana korupsi tidak hanya dinikmati oleh pelaku atau terdakwa, tetapi juga oleh pihak ketiga yang tidak terlibat sebagai terpidana. Oleh karena itu, upaya untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dari pihak ketiga memerlukan tindakan hukum yang tepat dan efektif (Musahib, 2015)<sup>91</sup>.

Penelitian ini berfokus pada prosedur pengembalian atau pemulihan kerugian negara yang dilakukan oleh instansi terkait, berdasarkan UUPTPK 2001, khususnya Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3). Pemikiran dasar untuk mencegah kerugian keuangan negara mendorong upaya, baik secara pidana maupun perdata, untuk memaksimalkan dan mempercepat pengembalian seluruh kerugian negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi. Keberadaan unsur kerugian negara menjadi kunci utama dalam

---

<sup>90</sup>Saidi dalam Sandi Herintus Kabba, I Made Arjaya, Made Minggu Widyantara. (2022). *Prosedur Pengembalian dan Pemulihan Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi*. Jurnal Konstruksi Hukum. Vol. 3, No. 1. <https://doi.org/10.22225/jkh.3.1.4237.68-74>. hlm. 129

<sup>91</sup>Musahib, R. (2015). *Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi*. Katalogis, Vol.3(1), hlm. 3.

keberhasilan upaya perampasan dan pengembalian aset hasil korupsi di Indonesia.

Pembuktian kerugian negara, dalam praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi, umumnya dilakukan melalui audit investigatif oleh BPK RI dan/atau BPKP. Namun, untuk kerugian perekonomian negara, jarang ditemukan putusan pengadilan yang menyatakan terdakwa bersalah karena merugikan perekonomian negara berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerugian negara dalam konteks ini umumnya hanya dipahami sebagai kerugian keuangan, sementara kerugian perekonomian cenderung diabaikan. Faktanya, dampak tindak pidana korupsi tidak hanya berdampak pada kerugian keuangan, tetapi juga aspek ekonomi, sosial, ekologis, dan kerugian lainnya.

Selama ini, hampir tidak ada perkara yang diputus oleh pengadilan yang menunjukkan bahwa terdakwa terbukti bersalah karena merugikan perekonomian negara. Sebagian besar kasus korupsi berfokus pada kerugian keuangan negara. Mantan Jaksa Agung Baharudin Lopa pernah menyatakan bahwa definisi “perekonomian negara” dalam UU No.31/1999 sangat kabur, sehingga sulit untuk menentukan apa yang dimaksud dengan “merugikan perekonomian negara” dalam praktik penegakan hukum. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika sedikit sekali putusan pengadilan yang

secara jelas menyebutkan pembuktian adanya unsur “merugikan perekonomian negara” (Lopa & Yamin, 1987)<sup>92</sup>.

Sementara itu, peraturan yang dikeluarkan pemerintah dalam bidang kewenangannya sesuai TAP MPRS harus diteliti keberadaannya agar tidak saling tumpang tindih atau bertentangan, terutama dalam hal kebijakan ekonomi dan moneter (Effendy, 2010)<sup>93</sup>. Kenyataannya, jarang ditemukan seorang terdakwa tindak pidana korupsi yang dibuktikan perbuatannya dapat memenuhi rumusan unsur merugikan perekonomian negara.

Ketentuan mengenai perbuatan yang merugikan perekonomian negara sebagaimana yang tercantum pada penjelasan pasal 1 sub (a) UU No.3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam TAP MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kewenangan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, tidak lagi dapat dijadikan pedoman pokok secara yuridis normatif. Namun, jika ada peraturan yang dibuat oleh pemerintah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan TAP MPRS yang masih berlaku, maka peraturan tersebut tetap relevan sebagai sumber rujukan.

---

<sup>92</sup>Baharuddin Lopa, dan M. Yamin. (1987). *Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Kipas Putih Aksara, Jakarta. hlm. 19.

<sup>93</sup>Marwan Effendy (2010). *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Makalah: Disampaikan Dalam Seminar “Usaha Menghindari Jerat Pidana Dalam Delik Korupsi pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*

Berdasarkan pemahaman tentang Keuangan Negara dan Perekonomian, rujukan utama untuk menangani korupsi di Indonesia adalah Penjelasan Umum UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini mengacu pada asas hukum dalam sistem pidana di Indonesia. Khususnya, asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* yang menyatakan bahwa hukum yang lebih khusus mengesampingkan hukum yang lebih umum. Oleh karena itu, dalam kasus tindak pidana korupsi, pemahaman yang harus dijadikan dasar adalah yang terdapat dalam UU No.31/1999 jo. UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### **C. Tindak Pidana Korupsi**

Di Indonesia korupsi berlangsung sangat merata, mulai dari pusat pemerintahan di Jakarta hingga ke daerah-daerah terpencil. Hasil penelitian dan survei yang dilakukan Lembaga asing pun kerap menempatkan Indonesia di jajaran papan atas negara dengan korupsi tertinggi. Lebih para lagi sebagian masyarakat melihat korupsi sebagai bagian dari budaya yang sulit untuk dibasmi (Sutiyono, 2010)<sup>94</sup>.

Korupsi yang terjadi secara massif di Indonesia ditangani dengan pendekatan hukum pidana yang bersifat represif dan berfokus pada penindakan. Di satu sisi, pendekatan ini adalah langkah positif karena memberikan efek jera, sehingga orang menjadi takut untuk melakukan

---

<sup>94</sup>Sutiyono, 2010. *Tip Hukum Praktis: Menghadapi Kasus Pidana*. Raih Asa Sukses, Cimanggis, Depok. hlm. 90

korupsi. Buktinya, perencanaan untuk melakukan korupsi kini tidak lagi dilakukan secara banal (terang-terangan), melainkan secara sembunyi-sembunyi dan bahkan menggunakan berbagai sandi atau bahasa lain.

Pengertian Korupsi di dalam Pasal 2 (1) dan 3 UU No.31/1999 *jo.* UU No.20/2001 tidak memberikan definisi secara eksplisit namun pengertian secara umum adalah:

1. Pasal 2 ayat (1), “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara...”
2. Pasal 3, “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara...”

Korupsi merupakan isu yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hingga saat ini, korupsi masih sulit untuk diatasi dan diberantas oleh pemerintah melalui aparat penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh praktik korupsi yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan terorganisir oleh para pelaku (Eko, 2015)<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup>Prasetia Jaya Eko, 2015, *Peran Lembaga Swadaya Masyarakat Investigation Corruption Transparan Indpennden (ICTI) Dalam Pemberantasan*

Korupsi bukan lagi fenomena baru di Indonesia, karena telah lama menjadi bagian dari aktivitas penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat publik, khususnya dalam proyek-proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk keuntungan pribadi dan kelompok mereka (Butarbutar, 2018)<sup>96</sup>.

Tindak pidana korupsi didefinisikan berdasarkan serangkaian perbuatan yang dilarang dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Rumusan larangan ini pertama kali ditetapkan melalui UU No.3/1971, kemudian disempurnakan secara menyeluruh oleh UU No.31/1999, dan terakhir diubah serta diperkuat melalui UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Greyclar dan Prenzler, korupsi dapat dicegah dengan lima cara, yaitu: (1) mempersulit upaya untuk melakukan korupsi; (2) mengurangi penyebab yang mentolerir/memungkinkan terjadinya korupsi; (3) meningkatkan resiko terdeteksi; (4) mengurangi insentif terjadinya korupsi; dan (5) mengurangi provokasi untuk terjadinya korupsi (Graycar & Prenzler, 2013)<sup>97</sup>.

---

*Korupsi pada Instansi Pemerintah Kota Tanjung*. Naskah Publikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Haji Tanjung Pinang.

<sup>96</sup>Butarbutar, R, 2018, *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Di Bidang Konstruksi*. Jurnal Penelitian Hukum Legalitas, 9(1), 51-66.

<sup>97</sup>Adam Graycar and Tim Prenzler, 2013, *Understanding and Preventing Corruption*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, hlm. 72

Berdasarkan UU No.31/1999, tindak pidana korupsi yaitu setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya 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. Menurut UU No.20/2001, terdapat 30 jenis tindakan yang termasuk dalam kategori tindak pidana korupsi.

UU No.31/1999 *jo.* UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) mengklasifikasikan korupsi ke dalam tujuh jenis, yaitu: (1) merugikan keuangan negara (memperkaya diri sendiri atau menyalahgunakan kewenangan sehingga merugikan keuangan negara), (2) suap, (3) gratifikasi, (4) penggelapan dalam jabatan, (5) pemerasan, (6) perbuatan curang, dan (7) konflik kepentingan (Yuntho, *et al.* 2014)<sup>98</sup>.

Ketujuh jenis korupsi tersebut diuraikan sangat detail dalam undang-undang sebagai rumusan delik (tindak pidana), yaitu perbuatan yang oleh hukum diancam dengan pidana, bertentangan dengan hukum, dilakukan oleh seseorang yang bersalah dan dianggap bertanggung jawab atas perbuatannya. Rumusan tindak pidana menunjukkan apa yang harus dibuktikan dalam penyidikan menurut hukum. Berikut adalah pasal-pasal

---

<sup>98</sup>Emerson Yuntho, *Yuntho, Emerson., Sari, I.D. Arta., Limbong, Jeremiah, Bakar, Ridwan., & Ilyas, F.* 2014, *Penerapan Unsur Merugikan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*. Indonesia Corruption Watch, Jakarta. hlm. 17.

yang mendefinisikan tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor (Yuntho, *et al.* 2014)<sup>99</sup>.

Kondisi korupsi di Indonesia semakin mengkhawatirkan di hampir seluruh sektor pemerintahan, termasuk lembaga eksekutif dan legislatif. Terakhir, korupsi di kalangan hakim agung semakin menambah masalah di sektor yudikatif. Akibatnya, prinsip “*check and balances*” antara tiga cabang kekuasaan tersebut tidak berjalan dengan baik. Alih-alih berfungsi sebagai penyeimbang, masing-masing lembaga justru terlibat dalam pusaran korupsi, sehingga istilah trias politica yang berubah menjadi trias koruptika sangat tepat menggambarkan fenomena ini. Oleh karena itu, kondisi ini menempatkan aparat penegak hukum, seperti Kejaksaan, Kepolisian, dan Komisi Pemberantasan Korupsi, sebagai tulang punggung dalam pemberantasan korupsi. Namun, untuk menjaga adanya *check and balances* dalam penanganan kasus dan memastikan proses hukum berjalan dengan adil dan objektif, serta menghindari potensi penyalahgunaan wewenang oleh penegak hukum, partisipasi masyarakat dalam pengawasan menjadi kunci yang sangat penting.

*Anti Corruption Commttee* (ACC) Sulawesi melaporkan tingginya kasus kejahatan korupsi di Sulawesi Selatan pada tahun 2022. ACC Sulawesi mencatat bahwa sepanjang tahun 2022, para terdakwa kasus

---

<sup>99</sup>*Ibid.* hlm. 18.

korupsi didominasi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN), diikuti oleh pihak swasta, kepala desa, pegawai BUMN, perangkat desa, pegawai honorer atau kontrak, pegawai BUMD, dan terakhir ketua koperasi. Dari data kami, jumlah ASN yang terlibat mencapai 41 terdakwa<sup>100</sup>. Selanjutnya, terdapat 36 terdakwa dari kalangan swasta, 15 kepala desa, 9 pegawai BUMN, 8 perangkat desa, 6 pegawai honorer/kontrak, 5 pegawai BUMD dan 1 ketua koperasi.

Hamka menyatakan bahwa ASN masih mendominasi pelaku kasus korupsi di Sulawesi Selatan dalam beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2020, terdapat 38 orang ASN, 16 orang dari pihak swasta, dan 12 orang kepala desa. Di tahun 2021, jumlahnya adalah 27 ASN, 22 swasta, dan 17 kepala desa. Pihak swasta yang terlibat biasanya adalah pemilik PT atau CV, atau rekanan, yang juga sering terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi. Dalam catatan ACC Sulawesi, tahun 2022 menunjukkan sejumlah sektor yang paling rentan terhadap tindak pidana korupsi, termasuk dana desa (26 kasus), infrastruktur (26 kasus), PBJ (Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa) (19 kasus), BUMN (11 kasus), pendidikan (11 kasus), pemberdayaan (6 kasus), perusda (5 kasus) dan bansos atau hibah (5 kasus).

---

<sup>100</sup>Radarselatan Fajar.co.id. *ACC Sulawesi Ungkap Kejahatan Korupsi Sepanjang, 2022, Pelaku Didominasi ASN*. Sabtu, 7 Januari 2023. <https://radarselatan.fajar.co.id/2023/01/07/acc-sulawesi-ungkap-kejahatan-korupsi-sepanjang-2022-pelaku-didominasi-asn/>. Diakses Tanggal 2 Desember 2023.

Terdapat juga 3 kasus pungli, 1 kasus kesehatan dan 1 kasus suap, yang berkaitan dengan mantan Gubernur Sulsel Nurdin Abdullah (NA). Hamka menambahkan bahwa pada tahun sebelumnya, yaitu 2020 dan 2021, sektor yang paling banyak mengalami tindak pidana korupsi adalah infrastruktur dan dana desa. ACC Sulawesi mencatat bahwa pada tahun 2020, sektor dengan tindak pidana korupsi terbanyak adalah infrastruktur (25 kasus), dana desa (19 kasus) dan pendidikan (10 kasus). Sedangkan pada tahun 2021, dana desa mencapai 31 kasus, PBJ 18 kasus, dan pemberdayaan 11 kasus<sup>101</sup>.

Keuangan desa juga merupakan sektor yang paling banyak dikorupsi, dengan 91 kepala desa menjadi terdakwa selama 6 tahun, sementara perangkat desa berjumlah 49 orang. Modus korupsi dalam keuangan desa meliputi penggelembungan anggaran, laporan fiktif, kepentingan pribadi, dan penyalahgunaan anggaran. ACC Sulawesi memberi 7 catatan atau rekomendasi tentang banyaknya kasus korupsi di Sulawesi Selatan<sup>102</sup>.

1. Peran Gubernur Sulawesi Selatan dan seluruh kepala daerah di Sulawesi Selatan sangat diharapkan menjadi pengawal penggunaan anggaran yang berbasis pembangunan dan berkeadilan.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

2. Pimpinan kepala daerah untuk memperketat perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan terhadap proyek infrastruktur di level provinsi, kabupaten dan kota se-Sulsel.
3. Gubernur dan Bupati di Sulawesi Selatan perlu mengambil langkah konkrit dan terukur untuk melakukan pencegahan korupsi yang lebih strategis dalam penggunaan dana desa.
4. Kepada seluruh kepala desa untuk menggunakan dana desa untuk selalu berpedoman pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.
5. Penindakan kasus korupsi oleh APH harus dilakukan dengan prinsip transparan dan akuntabel.
6. Aparat penegak hukum harus menyampaikan informasi terkait penanganan perkara secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat.
7. Hakim Pengadilan Negeri Tindak Pidana Korupsi harus menjadikan kasus korupsi sebagai *extra ordinary crime*<sup>103</sup>.

Berdasarkan hasil pemantauan, ICW berhasil menemukan sebanyak 579 kasus korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum sepanjang tahun 2022. Lebih lanjut, sebanyak 1.396 orang dengan berbagai latar

---

<sup>103</sup>*Ibid.*

belakang profesi ditetapkan sebagai tersangka. Sementara potensi nilai kerugian keuangan negara yang berhasil diungkap penegak hukum adalah sekitar Rp 42.747.547.825.049 (Rp 47,747 Triliun), potensi nilai suap dan gratifikasi sekitar Rp 693.356.412.284 (Rp 693 Miliar), potensi nilai pungutan liar atau pemerasan sekitar Rp 11.926.507.750 (Rp 11,9 Miliar), dan potensi nilai pencucian uang sekitar Rp955.980.000.000 (Rp 955 Miliar)<sup>104</sup>. Dari 579 kasus yang berhasil terungkap, jika dihitung rata-rata setiap bulannya, terdapat 48 kasus dan 116 tersangka yang ditangani oleh aparat penegak hukum. Dengan demikian, rata-rata setiap instansi penegak hukum menyidik sebanyak 16 kasus, dengan 39 orang diantaranya ditetapkan sebagai tersangka setiap bulannya. Lebih lanjut, berdasarkan temuan umum tersebut, ICW membuat lima kategori untuk mengukur keberhasilan kinerja penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan, Kepolisian, dan KPK dalam menangani kasus korupsi<sup>105</sup>.

Pelaku korupsi pengadaan barang dan jasa haruslah memahami bahwa kebahagiaan hidup ini tidak hanya berasal dari harta yang dimiliki. Kebenaran yang hakiki tidak hanya didasarkan pada jumlah harta yang

---

<sup>104</sup>Diky Anandya dan Lalola Easter, 2023, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022 “Korupsi Lintas Trias Politika”* Indonesia Corruption Watch. <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Narasi%20Laporan%20Tren%20Penindakan%20Korupsi%20Tahun%202022>. Diakses Tanggal 2 Desember 2023.

<sup>105</sup>*Ibid.*

dikumpulkan, jabatan tinggi yang telah diraih, kehormatan hidup yang telah dicapai di tengah-tengah masyarakat, dan jumlah sumbangan yang telah didonasikan. Namun kebahagiaan hidup itu dapat dicapai bila seseorang tersebut mampu mencapai taraf hidup yang dapat membahagiakan semua umat, tidak menyakiti, dan berperan lebih banyak dalam kehidupan ini. Pelaku korupsi harus membebaskan dirinya dari egoisme psikologis. Egoisme psikologis yang hanya melihat kebahagiaan itu demi kepentingan dirinya sendiri sehingga pelaku korupsi berusaha untuk bertindak yang hanya memikirkan kesenangan dirinya sendiri. Moralitas yang harus diperjuangkan dalam setiap tindakan harus selalu ada dalam setiap langkahnya.

Pelaku tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa harus memahami bahwa kehidupan yang menjaga keseimbangan moralitas dan agama adalah penting. Moralitas dunia juga harus diiringi dengan pemahaman dalam menjalani kehidupan ini dengan baik. Selalu melakukan hal-hal yang terbaik dan positif akan membuat manusia akan melunturkan titik hitam yang banyak dalam hatinya. Sehingga bintik hitam dalam hatinya akan berkurang. Pada pencapaian ini seorang manusia akan terkontrol untuk selalu bertindak baik, selalu berbuat terbaik untuk kepentingan umat dan Negara dan juga lingkungan. Bertindak sesuai dengan hati nurani juga sangatlah penting untuk menghindari dari hal-hal yang mengarah ke perilaku korupsi.

#### **D. Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan barang dan jasa atau yang lebih dikenal dengan istilah lelang, banyak dilakukan oleh instansi pemerintah maupun sektor swasta. Kegiatan ini dilakukan untuk memperoleh barang dan jasa oleh suatu instansi/lembaga yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai dengan diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa tersebut. Berikut adalah beberapa definisi mengenai pengadaan barang dan jasa. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pengadaan barang dan jasa berarti tawaran untuk mengajukan harga dan memborong pekerjaan atas penyediaan barang/jasa.

Di Indonesia, Pengelolaan Barang Jasa memiliki dasar hukum yang mengaturnya, yaitu Perpres No.16/2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Pada tahun sebelumnya, banyak sekali aturan mengenai PBJ. Hingga tahun 2015, telah dilakukan perubahan keempat atas Perpres sebelumnya yang mengatur tentang PBJ (Pemerintah Republik Indonesia, 2018). Pasal 1 ayat 1 Perpres 16 Tahun 2018 menjelaskan, yang dimaksud dengan PBJ adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Dalam Perpres ini, terdapat 15 bab dan 94 pasal yang mengatur PBJ secara rinci. PBJ merupakan bagian dari pengelolaan keuangan Negara, sehingga perlu pengaturan tata kelola dan

akuntabilitasnya. PBJ berperan penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan perkembangan perekonomian nasional.

Bagi pemerintah, tujuan adanya PBJ adalah menghasilkan barang/jasa yang tepat baik dari segi kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi, dan penyedia untuk setiap uang yang dibelanjakan. Tujuan pengadaan diharapkan mendorong pengadaan yang berkelanjutan. Pemerintah juga berharap agar PBJ dapat meningkatkan penggunaan produk dalam negeri serta meningkatkan peran UMKM dalam PBJ. Melalui PBJ pemerintah meningkatkan keikutsertaan industri kreatif. Sehingga dapat disimpulkan, PBJ mendorong pemerataan ekonomi (LKPP, 2020).

Terdapat prinsip PBJ yang harus ditaati oleh setiap pelaku PBJ. Prinsip tersebut menjadi acuan bagi pelaksana PBJ dalam melakukan tugasnya. Salah satu prinsip dalam PBJ adalah terbuka dan transparan (LKPP, 2020). Kata transparan juga disebut dalam salah satu dari empat pilar reformasi PB/J Pemerintah yang merupakan pondasi awal reformasi PBJ oleh pemerintah.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa oleh kementerian/lembaga/Satuan kerja perangkat daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa, yang pembiayaannya baik sebagian atau

seluruhnya bersumber dari anggaran pendapatan belanja negara atau anggaran pendapatan belanja daerah (Karyasa *et al.*, 2014)<sup>106</sup>.

Pengadaan (*procurement*) meliputi kegiatan pengadaan kebutuhan barang dan jasa melalui salah satu dari tiga metode yaitu buat sendiri (swakelola), pembelian (*buy*), sewa (*rent*). Pembelian merupakan kegiatan pengadaan kebutuhan barang dan jasa yang hanya melalui pembelian. Menurut Perpres No.54/2010, Bab I Pasal 1 ayat (1) Pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa oleh kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai dilaksanakannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa. Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan melalui swakelola dan pemilihan penyedia barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi: a) Barang; b) Pekerjaan konstruksi; c) Jasa konsultasi; dan e) Jasa lainnya.

Aparat yang berwenang melakukan pengawasan intern dalam pengadaan barang dan jasa adalah APIP (Aparat Pengawas Intern Pemerintah) yaitu aparat yang berwenang melakukan pengawasan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain

---

<sup>106</sup> N. R. Karyasa., I M. Alit K. Salain., dan Mayun Nadiasa, 2014, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Gagal Lelang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik (e-Procurement) di Kabupaten Badung*. Jurnal Spektran. Pascasarjana Universitas Udayana. hlm. 26.

terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi pengadaan. Pengawasan dan pemeriksaan tersebut menurut penjelasan Pasal 116 Perpres No.54/2010 dimaksudkan untuk:

1. Meningkatkan kinerja aparatur Pemerintah, mewujudkan aparatur yang profesional, bersih dan bertanggung jawab;
2. Memberantas penyalahgunaan wewenang dan praktek KKN; dan
3. Menegakkan peraturan yang berlaku dan mengamankan keuangan negara.

Dalam Perpres No.54/2010 yang tergolong pengawasan ekstern adalah Pengawasan Masyarakat (Wamas) yang berfungsi:

- a. Sebagai barometer untuk mengukur dan mengetahui kepercayaan publik terhadap kinerja aparatur pemerintah, khususnya dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- b. Memberikan koreksi terhadap penyimpangan dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa; dan
- c. Memberikan masukan dalam perumusan kebijakan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan dalam Pengadaan Barang/Jasa

Untuk mencegah korupsi pengadaan barang dan jasa seyogyanya dapat diterapkan secara ketat semua jenis pengawasan yang ada. Dalam

ilmu hukum administrasi dikenal beberapa 4 (empat) jenis pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan jenis ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*), atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

## 2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Disisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, dimana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

## 3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan aktif dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Pengawasan

pasif merupakan pengawasan yang dilakukan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.

4. Pengawasan berdasarkan kebenaran formil (*rechtmaticheid*) dan pengawasan berdasarkan kebenaran materiil (*doelmatigheid*).

Pengawasan berdasarkan kebenaran formil (*rechtmaticheid*) merupakan pengawasan yang dilakukan terhadap setiap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan kebenarannya didukung dengan bukti yang ada. Sedangkan pengawasan berdasarkan kebenaran materiil (*doelmatigheid*) merupakan pengawasan terhadap setiap pengeluaran apakah telah sesuai dengan tujuan dikeluarkan anggaran dan telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparaturnya atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan

pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Istilah pengadaan barang dan jasa dalam arti luas mencakup penjelasan dari tahap persiapan, penentuan, dan pelaksanaan atau administrasi lelang dari pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa juga tak hanya sebagai kegiatan pemilihan penyedia barang dan Jasa tetapi juga meliputi seluruh proses yang dimulai dari perencanaan, persiapan, perijinan, pelelangan, penentuan pemenang lelang, hingga tahap pelaksanaan dan proses administrasi dalam pengadaan barang dan jasa (Arifin, 2017)<sup>107</sup>.

Berdasarkan fakta tersebut pengadaan barang dan jasa adalah bidang yang paling rawan korupsi karena berurusan dengan jumlah uang yang sangat besar. Pemerintah daerah kadang-kadang tidak memiliki kemampuan untuk merinci kebutuhannya, terutama di bidang teknologi tinggi. Secara sederhana sebenarnya proses pengadaan Barang/Jasa tidak jauh berbeda dengan proses jual-beli atau tawar menawar yang terjadi pasar. Apabila telah terjadi kesepakatan harga antara penjual (penyedia) barang dengan pembeli (pengguna) barang maka pihak pembeli (pengguna) barang membayar harga yang telah disepakati kepada penjual

---

<sup>107</sup>Zaenal Arifin, 2017, *Tindak Pidana Korupsi Dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Jurnal FH UNPAB, Vol. 5, No. 5, Oktober 2017. hlm. 59.

(penyedia) barang demikian juga sebaliknya pihak penjual (penyedia) barang menyerahkan barang-barang yang dibeli sesuai perjanjian kepada pihak pembeli (pengguna) barang. Agar tujuan pengadaan Barang atau Jasa dapat tercapai dengan baik, maka semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan disamping memenuhi norma/aturan yang mengatur pengadaan Barang/Jasa tersebut, juga harus mengikuti etika pengadaan, yaitu (Marbun, 2010)<sup>108</sup>:

- a. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggungjawab, untuk mencapai sasaran kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan barang/jasa.
- b. Bekerja secara profesional dan mandiri atas dasar kejujuran, serta menjaga kerahasiaan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa.
- c. Tidak saling mempengaruhi, baik langsung maupun tidak langsung, untuk mencegah dan menghindari terjadinya persaingan tidak sehat.

Berbagai kebijakan telah dilakukan untuk mencegah penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa, antara lain melakukan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengadaan barang dan jasa terus dilakukan. Pada awalnya, pengaturan pelaksanaan

---

<sup>108</sup>Rocky Marbun, 2010. *Persekongkolan Tender Barang/Jasa*. Pustaka Yustisia, Jakarta. hlm. 37.

pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah disisipkan dalam Keppres tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Baru pada tahun 2000 secara khusus diatur dalam Keppres No.18/2000 tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang kemudian dicabut dengan Keppres No.80/2003 yang telah tujuh kali dilakukan perubahan, terakhir dengan Perpres No.95/2007. Kemudian pada tahun 2010 Keppres No.80/2003 dicabut dengan Perpres No.54/2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, terakhir dirubah dengan Perpres No.35/2011 tentang Perubahan Atas Perpres No.54/2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2015 Pengadaan barang dan jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

Pasal 3 Perpres No.4/2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bahwa Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dilakukan melalui : a). Swakelola; dan/atau; dan b). Pemilihan Penyedia Barang/Jasa. Selanjutnya pada pasal 4 Perpres No.4/2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah meliputi : a) Barang; b) Pekerjaan Konstruksi; c) Jasa Konsultasi; dan d) Jasa Lainnya.

Pada Pasal 6 Perpres No.4/2015 tentang Etika Pengadaan Barang/Jasa harus mematuhi etika sebagai berikut:

- b. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketetapan tercapainya tujuan Pengadaan Barang/Jasa;
- c. Bekerja secara professional dan mandiri, serta menjaga keberhasilan Dokumen Pengadaan Barang/Jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- d. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
- e. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;
- f. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses Pengadaan Barang/Jasa;
- g. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan Negara dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- h. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak

lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara;  
dan

- i. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut di duga berkaitan dengan Pengadaan Barang/Jasa.

Pada Pasal 6 Perpres No.4/2015 tentang Etika Pengadaan Barang/Jasa harus mematuhi etika sebagai berikut:

- a. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketetapan tercapainya tujuan Pengadaan Barang/Jasa;
- b. Bekerja secara professional dan mandiri, serta menjaga keberhasilan Dokumen Pengadaan Barang/Jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- c. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
- d. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;

- e. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses Pengadaan Barang/Jasa;
- f. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan Negara dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- g. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara; dan
- h. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut di duga berkaitan dengan Pengadaan Barang/Jasa.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah dilaksanakan dengan efektif dan efisien dengan prinsip persangan sehat, transparan, terbuka, dan perlakuan yang adil dan bagi semua pihak, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat, ditambah lagi bahwa sumber dana pengadaan barang dan jasa tersebut berasal dari APBD/APBN maka dalam proses pelaksanaannya harus berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan yakni Pasal 3 Perpres No.4/2015 tentang

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Agar tujuan pengadaan Barang atau Jasa dapat tercapai dengan baik, maka semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan disamping memenuhi norma/aturan yang mengatur pengadaan barang dan jasa tersebut.

#### **E. Kejaksaan sebagai Unsur Penegak Hukum**

Kejaksaan adalah suatu lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara secara merdeka terutama pelaksanaan tugas dan kewenangan di bidang penuntutan dan melaksanakan tugas dan kewenangan di bidang penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Pelaksanaan kekuasaan negara tersebut diselenggarakan oleh:

1. Kejaksaan Agung, berkedudukan di ibukota negara Indonesia dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan negara Indonesia. Kejaksaan Agung dipimpin oleh seorang Jaksa Agung.
2. Kejaksaan Tinggi, berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi. Kejaksaan Tinggi dipimpin oleh seorang kepala Kejaksaan Tinggi.

3. Kejaksaan Negeri, berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten/kota. Kejaksaan Negeri dipimpin oleh seorang kepala Kejaksaan Negeri<sup>109</sup>.

Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah Lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap aparatur pemerintah untuk dapat memiliki kewenangan dan kekuasaan harus ditentukan berdasarkan undang-undang yang berlaku. Dengan demikian, setiap aparatur pemerintah yang berada dalam lingkup administrasi Negara baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya secara sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketika aparatur Negara yang berada dalam struktur pemerintahan yang sah tidak ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada sudah pasti tindakan dan perbuatannya tidak dapat dibenarkan, baik tindakan eksekutif, legislative dan yudikatif. Salah satu aparatur yang diberi wewenang oleh undang-undang dalam melaksanakan tugas dan sesuai kewenangannya adalah institusi Kejaksaan Republik Indonesia.

---

<sup>109</sup>Kejaksaan Agung Republik Indonesia,” *Wikipedia the Free Encyclopedia*. [https://id.m.wikipedia.org/wiki/Kejaksaan\\_Agung\\_Republik\\_Indonesia](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Kejaksaan_Agung_Republik_Indonesia) (20 Februari 2017).

Institusi ini memiliki peran yang sangat signifikan dalam membangun Negara kearah yang lebih baik, khususnya dalam bidang penegakan hukum dan lebih spesifik lagi dalam bidang penuntutan.

Kejaksaan melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Meskipun eksistensi Kejaksaan RI belum tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945 yang berfungsi sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia atau sebagai landasan konstitusional, namun penyebutan kejaksaan ada dalam penjelasan Pasal 38 ayat (1) Undang-undang Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 tahun 2009 bahwa yang dimaksud dengan “Badan-badan lain” antara lain Kepolisian, Kejaksaan, Advokat, dan Lembaga Pemasyarakatan. Tugas dan wewenang Kejaksaan, antara lain:

#### 1. Penyidikan

Kejaksaan memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap pelaku tindak pidana

#### 2. Penuntutan

Kejaksaan memiliki wewenang untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana di pengadilan.

#### 3. Eksekusi Putusan Pengadilan

Kejaksaan memiliki wewenang untuk melakukan eksekusi putusan pengadilan seperti melakukan penahanan terhadap pelaku tindak pidana.

#### 4. Pengawasan

Kejaksaan memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaku tindak pidana yang sedang menjalani hukuman.

Hadirnya kepolisian, kejaksaan, advokat dan lembaga pemasyarakatan merupakan wujud hadirnya Negara melakukan penegakan hukum sesuai dengan tugas dan kewenangannya dalam melaksanakan kekuasaan Negara dibidang hukum, sehingga nantinya akan terselenggara proses peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, badan-badan dimaksud diatas adalah para penegak hukum dalam suatu Negara hukum. Sebagaimana Negara hukum, dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum, dan berpedoman pada hukum dasar (*grundnorm*) yaitu UUD 1945 yang berfungsi sebagai konstitusi atau landasan konstitusional.

Sebagai Negara hukum, maka tugas kejaksaan dan institusi lainnya yang membawa Indonesia menjadi Negara yang hukumnya dapat dipatuhi dan ditegakkan oleh masyarakat, sehingga tidak ada perbuatan melawan atau melanggar hukum, termasuk perbuatan korupsi oleh warga Negara. Indonesia adalah Negara hokum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan

kekuasaan belaka (*maachsstaat*) serta pemerintahan berdasarkan atas system konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutism, sebagaimana termuat dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, telah dimuat menjadi materi norma dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan (Siahaan, 2017)<sup>110</sup>.

Kejaksaan RI yang dipimpin oleh seorang Jaksa Agung. Kemudian Jaksa Agung dalam menjalankan tugasnya juga dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung Muda. Kesemuanya menjadi satu kesatuan sebagai unsur pimpinan. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya dilakukan oleh aparat kejaksaan, antara lain oleh jaksa sebagaimana disebutkan dalam Bab1 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan RI, bahwa jaksa adalah pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional yang memiliki kekhususan dan melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang. Bahkan juga dijelaskan juga pada Bab II bagian Kedua Pasal 8 ayat (1) yaitu Jaksa diangkat dan diberhentikan oleh Jaksa Agung, ayat (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa bertindak untuk dan atas nama Negara serta bertanggung jawab menurut saluran hierarki.

---

<sup>110</sup>Maruarar Siahaan, 2017, *Kekuasaan kehakiman yang Mandiri dan Akuntabel menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jurnal Ketatanegaraan Vol 04/September hal 23

Kedudukan Kejaksaan RI diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Kejaksaan RI yang selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kejaksaan merupakan institusi Negara yang memiliki peranan penting dalam bidang penegakan hukum.

Kejaksaan adalah suatu lembaga penegak hukum yang diatur oleh UU No.11/2021 tentang perubahan atas UU No.16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan adalah lembaga negara yang diberi wewenang oleh negara dalam bidang melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam Pasal 6 ayat (1) butir b UU No.8/1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana juga dikatakan bahwa jaksa juga berwenang untuk melaksanakan penetapan hakim. Serta Kejaksaan diberikan wewenang oleh Undang-Undang sebagai Jaksa Pengacara Negara bertindak dalam mengambil aset hasil korupsi melalui gugatan perdata, seperti apa yang tuangkan pada Pasal 30 ayat (2), dan Pasal 35 butir d Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia.

Penerapan gugatan perdata terhadap aset hasil korupsi didasarkan pada prinsip *Asset Recovery*, prinsip gugatan perdata sebagai alternatif pengembalian aset negara, prinsip litigasi. multiyurisdikasi, prinsip pembekuan atau penyitaan dan perampasan dari hasil korupsi atau

kekayaan yang dicuci di negara lain hal ini sesuai dengan Pasal 18 UU No.31/1999 dan Pasal 19 UU No.31/1999 yang menjelaskan tentang pengembalian hasil korupsi kepada negara. Pengaturan substantif dari Jaksa Pengacara Negara yang berperan dalam mengembalikan keuangan atau aset negara hasil tindak pidana korupsi tertera dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jaksa Pengacara Negara dapat menggugat pihak yang telah merugikan keuangan dan atau aset negara dengan dasar kerugian keperdataan.

Pelaksanaan pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi yang dilakukan baik secara perseorangan maupun secara kelompok menjadi salah satu tugas dari Kejaksaan, karena Kejaksaan diberikan wewenang oleh undang-undang untuk optimalisasi peran jaksa sebagai pengacara Negara dalam mengembalikan kerugian keuangan negara atau aset negara melalui uang pengganti hasil dari Tindak Pidana korupsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sehingga dengan dasar-dasar tersebut Kejaksaan berwenang untuk mengembalikan kerugian negara dari tindak pidana korupsi.

Seorang pakar hukum pidana berpendapat bahwa pengembalian kerugian negara akibat hasil korupsi merupakan sistem penegakan hukum yang menghendaki adanya suatu proses peniadaan hak atas aset pelaku

dari Negara yang menjadi korban dirugikannya baik kerugian keuangan maupun kerugian aset negara dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti: penyitaan, pembekuan, perampasan baik dalam kompetensi lokal, regional maupun internasional sehingga kekayaan dapat dikembalikan kepada Negara (korban) yang sah (Adji, 2009)<sup>111</sup>.

Khusus terkait tugas kejaksaan dalam penegakan kasus korupsi dalam ranah pidana, maka salah satu tugasnya adalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebagai salah satu penegak hukum, jaksa harus fokus kepada perannya sebagai penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Berdasarkan Pasal 30 sampai dengan Pasal 34 Undang-undang Kejaksaan RI, tugas dan wewenang Kejaksaan RI yaitu (a) jaksa melakukan penuntutan; (b) jaksa melaksanakan penetapan hakim setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; (c) jaksa melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat; (d) jaksa melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; (e) jaksa melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik. Khusus poin (d) pasal di atas, maka salah satu tugas dan wewenang

---

<sup>111</sup>Indriyanto Seno Adji, 2009, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Diadit Media, Jakarta. hal. 149.

kejaksaan adalah melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang, tindak pidana tertentu dalam hal ini adalah tindak pidana korupsi.

Berbicara mengenai penegakan hukum, maka berbicara mengenai aparat hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada. Sejatinya, penegakan hukum merupakan bagian tak terpisahkan dari aparat hukum dan peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum akan menunjang terlaksananya pembangunan masyarakat yang berkeadilan. Pada akhirnya akan menegakkan landasan supremasi hukum. Penegakan hukum diperlukan komitmen ketaatan seluruh komponen bangsa terhadap hukum. Dari itu aparat penegak hukum harus menegakkan dan menjamin kepastian hukum, terutama dalam penegakan kasus korupsi. Salah satu aparat hukum yang bertugas untuk melaksanakan penegakan hukum kasus korupsi adalah Kejaksaan disamping Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan kepolisian. Artinya, Kejaksaan juga diberi wewenang untuk menyidik perkara korupsi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bahwa ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf d UU No.11/2021 tentang perubahan atas UU No.16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dijelaskan bahwa dibidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Dalam penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-undang Kejaksaan

menyatakan bahwa "kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan sebagaimana diatur dalam UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM dan UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No 20/2001 *jo.* UU No.30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Apa yang diuraikan di atas, maka sangat jelas bahwa Kejaksaan berwenang melakukan penyidikan terhadap perkara tindak pidana korupsi. Untuk memenuhi harapan masyarakat yang terus menuntut dan berharap, agar kasus korupsi dapat dihentikan atau diberantas, maka institusi Kejaksaan harus bekerja semaksimal mungkin, atau paling tidak Kejaksaan bias mengurangi angka korupsi.

Dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi di Kejaksaan masih jauh dari harapan. Bahkan Pimpinan Kejaksaan H.M. Prasetyo mengakui mengenai redahnya kinerja institusi yang dipimpinnya dalam menangani perkara kasus korupsi. Jaksa Agung memiliki alasan bahwa institusi Kejaksaan tidak saja menangani perkara korupsi, namun juga perkara-perkara tindak pidana umum lainnya bahkan juga kasus-kasus bidang perdata<sup>112</sup>.

Menyimak uraian di atas maka peran Kejaksaan dalam penegakan hukum masih perlu dioptimalkan. Dalam UU No.11/2021 tentang perubahan atas UU No.16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

---

<sup>112</sup>Surat kabar Suara Pembaharuan. Rabu, tanggal 20 September 2017.

disebutkan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Dalam undang-undang tersebut terdapat dua peran kejaksaan, yaitu sebagai Lembaga pemerintahan (termasuk di bidang eksekutif) dan melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang (termasuk di bidang yudikatif).

Berdasarkan Pasal 30 UU No.11/2021 tentang perubahan atas UU No.16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sangat tegas disebutkan bahwa dibidang pidana kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang, antara lain: (1) melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; (2) melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Mengacu kepada undang-undang kejaksaan tersebut, maka telah menempatkan posisi kejaksaan dalam kedudukannya yang sangat strategis dan sentral dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Undang-undang tersebut telah memberikan kemandirian kepada institusi kejaksaan dalam menangani kasus korupsi. Tidak salah kemudian Presiden selaku kepala pemerintahan memerintahkan kepada Jaksa Agung agar

mengoptimalkan upaya-upaya penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, tentunya dengan menghukum pelakunya dengan hukuman yang setimpal dan mengembalikan keuangan Negara .

Sebagai penegak hukum, hal ini hampir bersamaan dengan salah satu tugas dan kewenangan kepolisian RI yang juga sebagai penegak hukum. Dalam UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara RI dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g disebutkan bahwa polisi bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian kemandirian kejaksan RI dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya dalam upaya penegakan hukum menjadi penting dan strategis sebagai bagian dari aparat penegak hukum.

Meskipun demikian, masih banyak persoalan-persoalan dalam penegakan kasus korupsi yang disebabkan karena jaksa kurang profesional dalam menjalankan tugasnya misalnya dalam membuat surat dakwaan. Kelemahan surat dakwaan penuntut umum terletak pada tidak sinkronnya antara yang didakwakan dengan tuntutan, sehingga Majelis Hakim tidak mengabulkan tuntutan pidana mati (Mas, 2012)<sup>113</sup>. Belum lagi dakwaan jaksa yang juga ditolak oleh majelis hakim. Masih teringat kasus

---

<sup>113</sup>Marwan Mas, 2012, *Penguatan Argumentasi Fakta-fakta Persidangan dan Teori Hukum dalam Putusan Hakim*, Jurnal Yudisial Vol.5 No.3 Desember 2012 hal 294.

Bank Mandiri bahwa dakwaan jaksa penuntut umum pada waktu jaksanya adalah Hendra Ruremda juga ditolak oleh Majelis hakim pengadilan negeri Jakarta Pusat karena dibuat tidak sebagaimana yang diisyaratkan dalam KUHP. Menyangkut surat dakwaan jaksa yang ditolak oleh hakim, sebenarnya tidak mesti mengalami penolakan, apabila jaksa cermat, hati-hati dan teliti menerima Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dari pihak penyidik kepolisian. Hal ini disebabkan bahwa di dalam berkas perkara telah dimasukkan dengan sangat maksimal hasil penyidikan penyidik antara lain fakta kejadian yang diformulasikan dalam BAP.

Jaksa merupakan bagian dari penegak hukum yang berwenang dalam menegakkan keadilan hukum. Dari hal itu maka jaksa harus bisa menjalankan hukum dengan baik sesuai dengan asas-asas kepastian dan keadilan hukum. Jaksa harus dapat memberdayakan hukum sesuai dengan fungsi dan tujuan yang diinginkan hukum, termasuk pemberdayaan semua produk perundang-undangan terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Dengan demikian kemandirian kejaksanaan dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya dalam upaya penegakan hukum kasus korupsi menjadi sangat penting untuk diperhatikan, mengingat posisi kejaksanaan yang sangat strategis sebagai bagian dari aparat penegak hukum dalam menyelenggarakan peradilan yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan bagi masyarakat.

Stigma sebagai Negara hukum tidak memiliki arti apa-apa. Banyak sendi-sendi kehidupan dirasuki perbuatan korupsi, baik untuk naik jabatan, mendapatkan pekerjaan, mempengaruhi penuntutan, bahkan mempengaruhi putusan hakim yang sebenarnya harus mengutamakan rasa keadilan, maka stigma dan perbuatan-perbuatan korupsi tersebut harus dikikis habis oleh kejaksaan. Jika tidak akan berujung membawa bencana dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Bagi masyarakat, hanya bias menunggu agar jaksa sebagai aparat hukum, mampu menegakkan dan menjalankan hukum dengan lebih baik, terutama dalam penegakan hukum kasus korupsi, sehingga kepastian dan keadilan hukum masyarakat bias terwujud. Hal ini menjadi penting, karena persoalan kepastian dan keadilan hukum menjadi kunci penentu keberhasilan untuk menggapai perinsip-perinsip Negara hukum yang berkeadilan.

Selanjutnya perlu diketahui, bahwa di dalam setiap hukum terkandung norma atau kaidah hukum. Dimana norma atau kaidah hukum disusun berdasarkan asas hukum, pembuatannya dimaksudkan tidak sekedar sebagai suplemen (pelengkap) dan hiasan bibir belaka atau lipstick, melainkan harus dilaksanakan dalam arti ditegakkan (*law enforcement*) sesuai tata cara dan prosedur hukum acara pidana.

Penegakan hukum terhadap setiap regulasi yang mengatur pemberantasan tindak pidana korupsi hendaknya dilaksanakan sebagaimana seharusnya agar supaya hukum yang dicita-citakan dapat di

wujudkan dalam kenyataan. Diperlukan adanya tindakan atau aktivitas yang berorientasi pada penegakan hukum (*law enforcement*). Hal ini penting, karena penegakan hukum merupakan ujung tombak terciptanya tatanan hukum yang baik di dalam masyarakat. Konsepsi penegakan hukum, tidak lain dari pada segala daya upaya untuk mengaktualisasikan dan menjabarkan kaidah-kaidah hukum ke dalam kehidupan masyarakat. Di sini penegakan hukum dianggap sebagai upaya pengaplikasian agar dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat, berupa, perwujudan nilai-nilai keadilan, keseimbangan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban dan kebahagiaan masyarakat (Fuady, 2003)<sup>114</sup>.Sehubungan dengan hal tersebut, menjadi semakin jelas bahwa penegakan hukum substansinya adalah pelaksanaan hukum (Mertokusumo, 2019)<sup>115</sup>. Sedangkan hukum yang harus dilaksanakan adalah hukum pidana positif, yakni hukum yang sementara berlaku atau diberlakukan di Indonesia. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi haruslah diterapkan, dilaksanakan dan ditegakkan. Pelaksanaan penegakan hukum dapat berjalan dengan baik apabila

---

<sup>114</sup>Munir Fuady, 2003, *Aliran Hukum Kritis Paradigma Ketidak berdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung. hal 39

<sup>115</sup>Sudikno Mertokusumo, 2019. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar (Edisi Revisi)*. Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta. hal. 134.

didukung dengan kekuasaan diwujudkan dalam bentuk kewenangan hukum.

Berbicara penegakan hukum, tidak lepas pula dari tujuan yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dengan demikian penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mewujudkan serta merealisasikan keadilan (*justice*), kepastian (*certainty*) dan kemanfaatan (*expediency*) menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak aspek (Nawi, *et al.*, 2019)<sup>116</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka untuk mewujudkan penegakan hukum harus didukung dengan kekuasaan atau wewenang hukum. Hal ini penting karena hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman. Penegakan hukum merupakan suatu sistem yang pertalian dengan berbagai sub sistem yaitu:(a) kelembagaan penegakan hukum; (b) sumber daya penegak

---

<sup>116</sup>Syahrudin H. Nawi, dkk., 2019, *Litigasi dan Non Litigasi Dalam Penyelesaian Konflik Sosial (Menuju Harmonisasi Sosial)*, Kretakupa Print Makassar, Makassar. hlm. 29

hukum; (c) mekanisme penegakan hukum; (d) Prasarana dan sarana penegakan hukum (Manan, 2004).<sup>117</sup>

Sehubungan dengan hal di atas, keberhasilan jaksa penuntut umum melakukan pemberantasan segala bentuk dan jenis tindak pidana korupsi tidak terlepas dari pemberdayaan peran dan fungsi kejaksaan sebagai organ Negara yang oleh undang-undang diberikan wewenang penindakan. Disamping itu sumber daya kejaksaan mampu menerapkan dan mengaktualisasikan Teori Revolusi Moralitas dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Pemberantasan tindak pidana korupsi semakin dipertegas dalam Pasal 33 UU No.11/2021, bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kejaksaan membina hubungan kerjasama dan komunikasi dengan lembaga penegak hukum dan instansi lainnya, lembaga penegak hukum dari negara lain dan lembaga atau organisasi internasional. Sedangkan kerjasama yang dibangun di antara sesama institusi penegak hukum harus dilandasi semangat keterbukaan, kebersamaan dan keterpaduan dalamsuasana keakraban guna mewujudkan system peradilan pidana terpadu. Oleh karena itu, hubungan kerjasama yang dibangun didasarkan atas kordinasi horizontal dan vertikal dengan maksud untuk mempercepat upaya penegakan hokum sesuai asas cepat,

---

<sup>117</sup>Bagir Manan, 2004, *Sistem Peradilan Berwibawa (suatu pencarian)*, Jurnal MA, Jakarta. hlm. 16

sederhana, biaya ringan, bebas, jujur dan tidak memihak dalam menyelesaikan perkara.

Norma hukum tentang koordinasi pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut, bersinergi dengan norma hukum yang termuat di dalam Pasal 7 huruf a UU No.30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Untuk memperkuat dan lebih memantapkan pelaksanaan koordinasi pemberantasan tindak pidana korupsi, diterbitkanlah Surat Keputusan Bersama antara Ketua KPK dengan Jaksa Agung, masing-masing Nomor Kep 11212005 dan nomor Laija 11212005.

Tujuan dikeluarkannya Surat keputusan bersama tersebut tidak lain adalah untuk saling membantu dalam pemberantasan tindak pidana korupsi secara optimal dan meningkatkan kapasitas serta kemampuan KPK dan Kejaksaan. Sedangkan kerjasama yang terjalin di antara kedua lembaga ini bersifat fungsional dan saling menghormati dengan tidak mengurangi kewenangan masing-masing pihak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar di dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi tetap menghormati hukum acara yang berlaku. Untuk memberikan dukungan maksimal terhadap upaya-upaya penindakan korupsi yang dilakukan oleh kejaksaan masyarakat harus aktif memberikan informasi kepada lembaga tersebut.

## **F. Kerangka Pikir Penelitian**

Kerugian perekonomian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa menjadi fokus utama yang harus diselesaikan. Pengadaan barang/jasa menjadi peran strategis sebagian besar dipicu oleh kebutuhan untuk mencapai tujuan pemerintah. Belanja publik untuk PBJ mencapai 6,6% dari PDB Indonesia, namun strategisnya peran ini memicu terjadinya korupsi.

Korupsi diklasifikasikan menjadi tujuh jenis, yaitu Kerugian Keuangan Negara, Suap-menyuap, Penggelapan dalam Jabatan, Pemerasan, Perbuatan Curang, Benturan Kepentingan dalam Pengadaan dan Gratifikasi (UU No.20/2001). Namun, kerugian negara akibat korupsi seringkali hanya dianggap sebagai kerugian keuangan saja, aspek kerugian perekonomian negara sering kali terabaikan. Padahal, dampak korupsi tidak hanya pada kerugian keuangan, tetapi juga meliputi juga aspek sosial, ekologis dan lainnya.

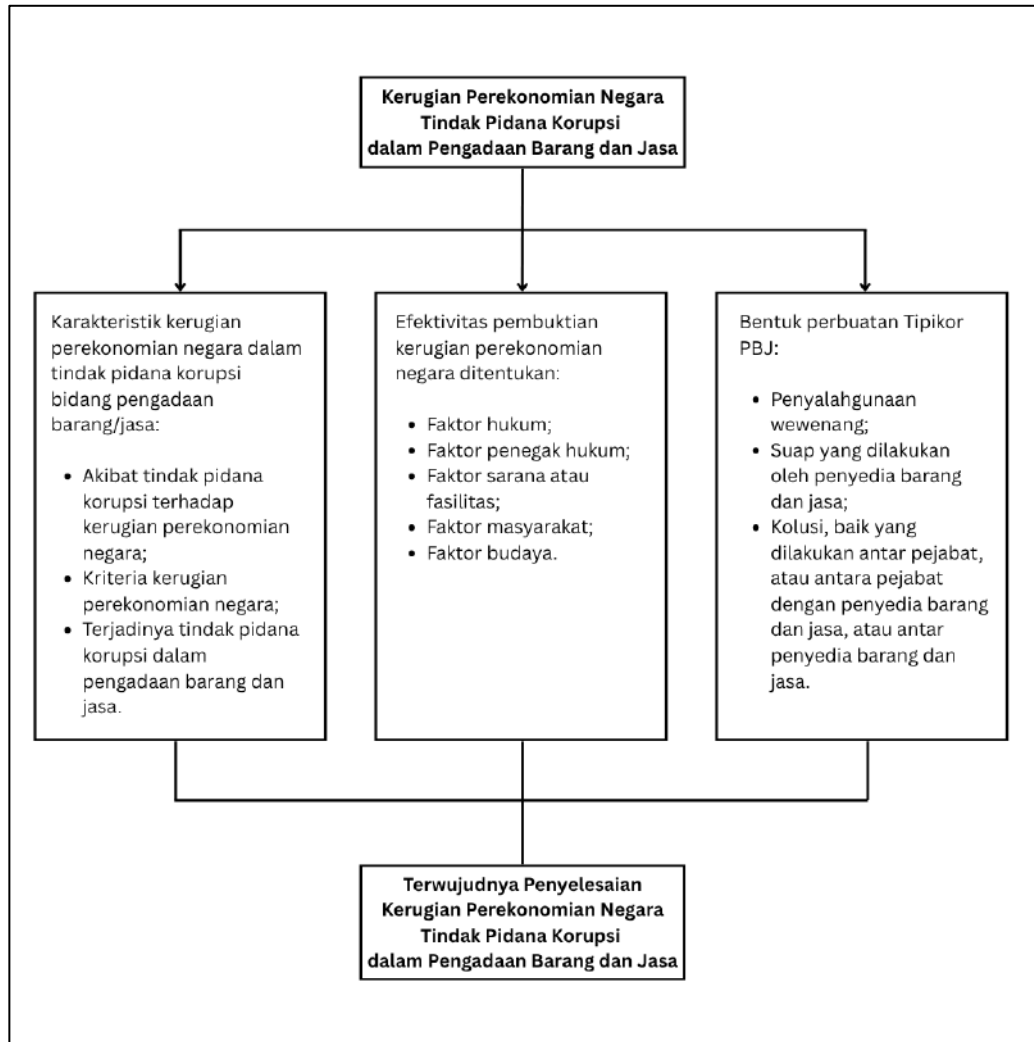
Kerugian perekonomian negara merujuk pada dampak negatif yang dialami oleh suatu negara akibat berbagai faktor. Kerugian ini dapat berwujud dalam bentuk kehilangan pendapatan, pengeluaran yang tidak efisien dan dampak jangka panjang terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Kerugian perekonomian lebih sulit diukur dibandingkan dengan kerugian keuangan negara karena beberapa alasan. Pertama, kompleksitas ekonomi menjadi faktor utama, di mana

perekonomian terdiri dari banyak variabel yang saling berinteraksi, seperti investasi, konsumsi, produksi dan perdagangan. Selain itu, dampak jangka panjang dari korupsi juga menyulitkan pengukuran, karena efek negatifnya mungkin tidak langsung terlihat dan dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi selama bertahun-tahun setelah kejadian korupsi.

Pembuktian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa, memang menjadi hal yang sulit dilakukan karena tidak ada rumus tunggal yang dapat mengukur secara akurat kerugian perekonomian negara yang timbul. Kerugian ini bisa bersifat langsung maupun tidak langsung, melibatkan berbagai bentuk penyimpangan seperti harga pengadaan yang tidak wajar, kualitas barang yang buruk, pemborosan, dan manipulasi laporan keuangan. Pembuktian kerugian perekonomian negara hanya dapat dilakukan secara efektif melalui tiga komponen sistem hukum yang saling terkait meliputi substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum.

Korupsi dalam bidang pengadaan barang/jasa melibatkan pelanggaran aturan dan prinsip yang mengatur bagaimana otoritas publik dapat melakukan pembelian dan menawarkan kontrak. Contoh korupsi dalam pengadaan mencakup penyuapan dan pemerasan, sogokan, kolusi dalam sistem penawaran (seperti pengaturan penawaran dan penghentian penawaran), serta proses tender yang tidak adil (seperti penyalahgunaan prosedur non-kompetitif dan kriteria seleksi yang tidak objektif) dan lain-lain.

## G. Diagram Kerangka Pikir



Sumber: Hasil Olah Pikir, 2025.

**Gambar 2.2 Diagram Kerangka Pikir**

## H. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini digunakan agar tidak menimbulkan penafsiran ganda yaitu dengan memberikan batasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Tindak Pidana Korupsi adalah setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.
2. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.
3. Kerugian perekonomian negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
4. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang

tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

5. Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.
6. Pemeriksaan adalah suatu teknik penyidikan terhadap tersangka/saksi dalam rangka penyidikan tindak pidana dengan cara mengajukan pertanyaan baik lisan maupun tertulis kepada tersangka/saksi, guna mendapatkan keterangan, petunjuk, alat bukti dan kebenaran keterlibatan tersangka dalam rangka pembuatan berita acara penyidikan.
7. Faktor hukum adalah segenap peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.
8. Faktor penegak hukum adalah pelaksana hukum atau yang menjalankan aturan hukum yang berlaku dalam masyarakat.
9. Faktor sarana dan prasarana adalah segenap fasilitas yang mendukung terwujudnya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

10. Faktor masyarakat adalah individu-individu yang terkait dengan masalah penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.
11. Faktor budaya adalah nilai, sikap manusia terhadap hukum yang ada dan yang dapat mempengaruhi proses penegakan hukum.
12. Pejabat pengadaan adalah personil yang ditunjuk untuk melaksanakan Pengadaan Langsung.
13. Penyedia Barang/Jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Konsultansi/ Jasa Lainnya.
14. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
15. Kerugian keuangan negara adalah suatu tindakan yang termasuk tindak pidana yang dengan sengaja dilakukan untuk keuntungan diri sendiri maupun orang lain yang merugikan negara.
16. Pengadaan barang dan jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan

kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

17. Fungsi Kejaksaan adalah suatu upaya untuk mewujudkan penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa.