

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia adalah negara hukum disebut dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) tertulis “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.<sup>1</sup> Mengandung arti dimana setiap tindakan pemerintah harus berpedoman pada norma-norma hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan bunyi pasal tersebut salah satu elemen dari negara hukum mengandung asas legalitas.

Salah satu elemen (unsur) dari negara hukum adalah asas legalitas. Sesuai dengan sudut pandang dari UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3), segala kehidupan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang sesuai dengan sistem hukum yang ada di Indonesia. Dalam perkembangannya asas legalitas menjadi salah satu elemen (unsur) negara hukum yang fungsinya sangat penting dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.<sup>2</sup> Asas legalitas berkembang menjadi salah satu soko guru (tiang penopang) negara hukum demokratis atau negara hukum kesejahteraan baik dalam konteks bidang hukum pidana dan terutama hukum administrasi selain sendi (asas) diskresi.<sup>3</sup> Konsekuensi dari asas legalitas adalah dibuatnya undang-undang sebagai aturannya.

Peraturan perundang-undangan sejatinya harus saling terkait dan terhubung sebagai suatu rantai yang saling terikat sehingga membentuk kesatuan sistem yang komperhensif, konsisten dan memiliki alur yang jelas yang semuanya bermuara pada UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusi negara. Selain hukum pidana

---

<sup>1</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Penghantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV ‘Sinar Bakti’, 1988, hlm. 153.

<sup>2</sup> Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Sendi-Sendi Hukum Konstitusional, Problematika Wewenang Organ Negara Dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2020, hlm. 47.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

umum, ada juga yang disebut sebagai hukum pidana khusus yaitu ketentuan-ketentuan hukum pidana yang secara materiil berada di luar KUHP atau secara formil berada di luar KUHP. Dapat juga dikatakan bahwa hukum pidana khusus adalah hukum pidana di luar kodifikasi, sebagai contoh hukum pidana khusus dalam undang-undang pidana sebagai berikut: Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Undang-undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan lain-lain.<sup>4</sup>

Keberlakuan hukum pidana khusus ini didasari oleh asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* atau hukum khusus mengesampingkan hukum umum, hal ini terjadi sebagai perlindungan kepada negara yang disebabkan perkembangan kejahatan yang semakin meningkat dan memperbaharui cara kejahatannya. Sedangkan hukum pidana khusus yang bukan di dalam undang-undang pidana adalah sebagai berikut: Undang-undang Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-undang tentang Kehutanan, Undang-undang tentang Perbankan dan lainnya. Dalam undang-undang tersebut terdapat sejumlah ketentuan pidana, baik materiil maupun formil yang diatur secara khusus menyimpang dari KUHP atau KUHP.<sup>5</sup>

Penulis dalam penelitian ini fokus dalam analisis terhadap lembaga negara dan/atau organ negara yang berhak melakukan penetapan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi. Kaitannya pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Perubahan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan bersinggungan terhadap undang-undang lainnya. Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap

---

<sup>4</sup> Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, edisi revisi, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hlm. 24-25.

<sup>5</sup> *Ibid.*

hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.<sup>6</sup> Perkembangan saat ini tindak pidana korupsi masih membutuhkan undang-undang khusus yang mengatur tentang pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut. Dalam hal ini, berlakunya asas *Lex Specialis Derogate Legi Generalis* peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum. Hal ini dikarenakan tindak pidana korupsi termasuk dalam *Extraordinary Crime* yang termasuk kejahatan khusus yang membutuhkan penanganan khusus.

Bahwa untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.<sup>7</sup> Bunyi pernyataan dari paragraf diatas yang berasal dari Undang-undang Republik Indonesia No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Perubahan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, adalah salah satu tujuan dari pembentukan undang-undang ini, dimana negara hadir untuk memberikan perlindungan kepada hak asasi rakyat yang diwakili oleh negara dalam hal ini korban dari korupsi adalah negara dan negara adalah rakyat.

Tindak Pidana Korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang berdampak terhadap kerugian keuangan negara bersinggungan dengan 4 (empat) sub bidang hukum sekaligus, yakni hukum tata negara, hukum konstitusi, hukum administrasi negara dan hukum pidana.<sup>8</sup> Hal ini menjadi sangat menarik bagi penulis, dikarenakan singgungan dari beberapa bidang keilmuan hukum yang ada, dapat membuat kemajuan penalaran dan sekaligus menjadikan lompatan quantum terhadap pengetahuan ilmu hukum sehingga dapat menafsirkan analisis ini dari berbagai interdisiplin ilmu hukum dan melihat permasalahan hukum secara parsial. Terkait singgungan beberapa sub bidang hukum tersebut, penulis selanjutnya menjelaskan sedikit tentang masing-masing keterkaitan cabang-cabang ilmu hukum tersebut terhadap kewenangan penetapan kerugian keuangan negara atau

---

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor. 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang No. 20 tahun 2001, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Bagian Menimbang. (a).

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Op. Cit.*, hlm. v.

perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi, keterkaitan terhadap disiplin hukum-hukum tersebut dapat dijelaskan singkat sebagai berikut:

1. Tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang berdampak terhadap kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan hukum tata negara adalah hukum yang menentukan kewenangan apa saja yang diberikan kepada badan-badan negara dan organ-organ pemerintahan. Pendekatan pada hukum tata negara lebih memfokuskan pada perbincangan tentang badan-badan negara terutama kewenangan badan negara tersebut.
2. Tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang berdampak terhadap kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan hukum konstitusi adalah hukum yang mempunyai tujuan agar dalam proses menjalankan pemerintahan diperlukan pengaturan yang jelas dan terukur mengatur tindakan penguasa dalam menjalankan pemerintahan. Sehingga tindakan pemerintah dapat dibatasi dan dikendalikan sesuai aturan yang berlaku.
3. Tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang berdampak terhadap kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan hukum administrasi adalah hukum yang mengatur atau menentukan batasan-batasan kepada badan-badan pemerintah dalam menjalankan kewenangannya. Pendekatan pada hukum administrasi lebih memfokuskan pada peraturan-peraturan yang bersifat teknis.

Sesuai dengan tema yang di usung maka penulis juga fokus pada unsur penyalahgunaan kewenangan khususnya dalam hal penetapan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. Pasal 3 dari Undang-undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Perubahan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang 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 milyar rupiah).”<sup>9</sup>

Dalam hal yang berhubungan dengan penetapan kerugian negara, alat bukti kerugian keuangan atau perekonomian negara dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada Pasal 3, terdapat 2 (dua) hal yang penting mendapatkan perhatian. Pertama, lembaga negara dan/atau organ negara (pemerintah) yang berwenang dalam menetapkan jumlah kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum. Kedua, tatacara (prosedur) yang ditempuh penyidik untuk memperoleh alat bukti kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum tersebut.<sup>10</sup> Dengan terdapat alat bukti yang ditetapkan oleh lembaga (instansi atau jabatan) yang tidak berwenang menetapkan jumlah kerugian negara tersebut. Alat bukti ini digunakan sebagai alat bukti penuntutan dan penjatuhan vonis terhadap terdakwa haruslah sah dan dikeluarkan oleh lembaga yang berhak. Jika alat bukti didapatkan melalui tata cara yang tidak sah, maka hal ini sudah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan melanggar tata hukum positif yang bersistem serta tidak memberikan kepastian hukum.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah penjabaran dari asas legalitas dan asas diskresi adalah turunan (*derivat*) dari asas negara hukum demokratis yang sejahterah sebagai sendi hukum konstitusional yang utama dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara bagi bangsa Indonesia dalam bingkai UUD 1945 dan Cita Hukum Pancasila.<sup>11</sup> Asas-asas umum pemerintahan yang baik memberikan panduan bagi penyelenggaraan negara yang baik sebagai manifestasi dari pemerintahan yang bersih *good government*. Hotma P. Sibuea memberikan salah satu pandangannya terkait asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut:

“Kekuasaan penyelenggara negara yang absolut harus dicegah agar menutup peluang penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang yang mana bila celah ini tidak ditutup maka timbul dampak negative dalam aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraannya. Dalam garis besar penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang mengakibatkan.

---

<sup>9</sup> Undang-undang Republik Indonesia, No. 31 Tahun 1999, *Op. Cit.*, Pasal 3.

<sup>10</sup> Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Op. Cit.*, hlm. 71.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 92.

*Pertama*, penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang menimbulkan dampak negative terhadap hak-hak individu dan hak-hak asas manusia. *Kedua*, Penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang menimbulkan dampak negative terhadap pembatasan wewenang dan tugas organ-organ penyelenggara negara yang mengacaukan ketertiban organisasi kekuasaan negara dalam lingkungan suprastruktur.”<sup>12</sup>

Istilah penyelenggara negara, pejabat negara dan pegawai negeri, terdapat juga dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Status hukum sebagai pegawai negeri sipil diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Kepegawaian serta Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Status hukum penyelenggara negara diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Selanjutnya dalam frase “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang berkaitan bidang hukum lainnya yakni hukum tata negara, hukum konstitusi dan hukum administrasi yang secara khusus berkaitan dengan hukum keuangan negara seperti yang sudah diuraikan secara singkat pada paragraf-paragraf diatas.<sup>13</sup> Dalam praktek terjadi kasus yang berhubungan dengan penetapan jumlah kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Contoh kasus tindak pidana korupsi yang dapat dikemukakan adalah kasus tindak pidana korupsi yang diputus MA tanggal 15 Maret tahun 2017. Dalam putusan Nomor: 302 K/PID.SUS/2017, majelis hakim MA mengemukakan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama. Sebagai akibatnya MA dalam putusannya menjatuhkan (1) pidana penjara selama 5 (lima) tahun, (2) pidana denda sebesar Rp. 200.000.000.00 (dua ratus juta rupiah) dan jika tidak dibayar dikenakan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan dan (3) pidana tambahan untuk membayar uang pengganti Rp. 337.447.859.00 (tiga ratus tiga puluh tujuh juta empat ratus empat puluh tujuh ribu delapan ratus lima puluh sembilan rupiah). Dalam fakta sidang di Pengadilan Negeri Kelas 1 A Padang,

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 68.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

sesuai dengan keterangan saksi yang bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran, BPK telah mengaudit atas pekerjaan yang dilakukan terdakwa. Hasil kesimpulan BPK, ada kelebihan pembayaran sebesar Rp. 109.000.000.00 (seratus Sembilan juta rupiah) yang diterima terdakwa dan kelebihan pembayaran tersebut sudah ada pengembalian kepada negara.<sup>14</sup> Dengan adanya pengembalian pembayaran dari terdakwa, BPK tidak menindaklanjuti kasus tersebut sebagai kasus tindak pidana korupsi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

Dalam realitas praktek peradilan ada organ pemerintah yang sering diminta penyidik untuk menetapkan kerugian negara. Organ negara tersebut tidak memiliki wewenang dalam menetapkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Organ negara tersebut adalah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Organ negara ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Dalam penelitian ini penulis menemukan bahwa ada badan negara yang kedudukannya jauh lebih tinggi dari BPKP yang berwenang untuk menetapkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Badan tersebut adalah Badan Pemeriksa Keuangan. Sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang berbunyi: “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.”<sup>15</sup>

Penetapan keputusan tentang kerugian keuangan negara yang dilakukan BPKP membuktikan terjadinya penyimpangan dan pertentangan akibat tindakan yang dilakukan organ pemerintah tersebut. Pertentangan yang dimaksud bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945, UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sehingga menimbulkan permasalahan hukum dari prespektif hukum tata negara, hukum

---

<sup>14</sup> Vide Putusan Nomor: 11/Pi.Sus-TPK/2016/PN Padang, hlm. 122.

<sup>15</sup> Undang-undang Nomor. 15 Tahun 2006, *Badan Pemeriksa Keuangan*. Pasal 10 ayat (1).

konstitusi, dan hukum administrasi. Jika permasalahan hukum ini dibiarkan berlarut-larut maka akan mengakibatkan ketidakpastian akan hukum itu sendiri.

Ketidakterpaduan antara keadaan yang diharapkan (*das sollen*) sesuai aturan yang berlaku berbanding dengan kenyataan (*das sein*) keadaan sebenarnya yang terjadi maka menimbulkan permasalahan hukum. Permasalahan hukum tersebut menimbulkan ketidakadilan, ketidaktertiban, dan ketidakpuasan hukum dalam masyarakat, hal ini sebenarnya bertentangan dengan cita-cita hukum itu sendiri.<sup>16</sup> Penulis membatasi fokus penelitian tesis ini pada penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan organ negara dalam penetapan kerugian keuangan negara dan perekonomian negara. Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS TENTANG KEWENANGAN KELEMBAGAAN YANG BERHAK MELAKUKAN PENETAPAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA ATAU PEREKONOMIAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI”**

## **1.2. Batasan Masalah**

Pembatasan masalah berfungsi sebagai rambu pengingat agar tidak terjadi penyimpangan pembatasan atau melebarnya pembahasan untuk penyelesaian permasalahan. Berikut beberapa batasan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. ruang lingkup penelitian dibatasi untuk jenis peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan hukum pidana tentang tindak pidana korupsi terhadap hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum konstitusi. Secara khusus, penelitian menganalisa makna penyalahgunaan kewenangan dan jabatan serta kewenangan lembaga negara yang berhak melakukan penetapan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi.
2. mengkaji bersinggungan Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Konstitusi dan Hukum Pidana terhadap kewenangan

---

<sup>16</sup> Jonaedi Effendi dan Jonny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Depok: Prenadamedia Group, 2018, hlm. 125.

dalam penetapan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi.

### **1.3. Identifikasi Masalah**

Dari uraian latar belakang terdapat berbagai permasalahan yang dapat diidentifikasi. Beberapa masalah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. dalam penetapan kerugian negara atau perekonomian negara, masih terdapat badan lain selain Badan Pemeriksa Keuangan/BPK yang diminta jaksa penuntut umum KPK untuk menetapkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam kasus tindak pidana korupsi.
2. penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/BPKP dalam menentukan penetapan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi.

### **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, ada beberapa masalah yang dapat dirumuskan. Beberapa rumusan masalah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Apakah tindakan organ negara BPKP, berwenang dalam menetapkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
2. Apakah keputusan dan penetapan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara oleh lembaga negara yang berwenang bersifat mengikat lembaga negara dan/atau organ negara lainnya?

### **1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan di atas terdapat tujuan dan manfaat penelitian yang dapat ditetapkan. Tujuan dan manfaat penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. untuk mengetahui dasar hukum, dan badan yang berhak menetapkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.
2. untuk mengetahui kekuatan mengikat keputusan dan penetapan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara terhadap lembaga negara lainnya berdasarkan asas-asas pemerintahan yang baik.

Penelitian ini memiliki dua macam manfaat atau kegunaan, yang terdiri atas (1) kemanfaatan teoritis dan (2) kemanfaatan praktis. Kemanfaatan teoritis untuk meningkatkan pengetahuan di bidang hukum terutama dalam bidang tindak pidana korupsi. Kemanfaatan praktis bertujuan untuk melakukan pembaharuan dalam bidang hukum pidana terutama tindak pidana korupsi.

#### **1.6. Kerangka Teori**

Penelitian dilandaskan pada teori yang sesuai dengan karakteristik ilmu pengetahuan yang diajukan dalam penelitian agar hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian ini menggunakan teori dibidang Hukum Pidana, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Konstitusi. Teori yang dimaksud terdiri dari 3 (tiga) kedudukan sebagai berikut: (1) Teori Negara Hukum sebagai *grand theory*, (2) Teori Pemisahan Kekuasaan sebagai *middle theory*, (3) Teori Kewenangan sebagai *applied theory*. Teori di atas memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dalam penelitian dan berfungsi sebagai pisau bedah dalam mengungkap permasalahan penelitian. Di samping sebagai landasan ilmiah, dan dasar argumentasi dalam rangka menghasilkan ide dan temuan baru dari penelitian. Beberapa teori yang dimaksud adalah sebagai berikut.

#### **1. Teori Negara Hukum**

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Sebagai asas kehidupan bernegara, asas negara hukum dan asas demokrasi berfungsi sebagai pondasi kehidupan bernegara dan praktik

penyelenggaraan negara pada zaman sekarang.<sup>17</sup> Bintang R Saragih menyajikan konsep negara hukum, beliau mengemukakan negara hukum adalah “Sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendak sendiri.”<sup>18</sup> Dalam perkembangannya asas negara hukum dikonstruksikan untuk mengembangkan perangkat-perangkat hukum sebagai kesatuan sistem yang berkeadilan dan berfungsi sebagai acuan untuk membangun budaya serta ketaatan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemikiran umum tentang negara hukum ditujukan kepada negara melalui organ-organ pendukungnya agar tidak melakukan perbuatan yang merugikan rakyat dalam artikata berbuat sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaannya. Negara hukum sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*).

## 2. Teori Pemisahan Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan dalam UUD 1945 adalah salah satu soko guru atau tiang penopang sistem kehidupan bernegara, sistem penyelenggaraan negara, sistem penyelenggaraan pemerintah, sistem penegakan hukum, sistem dan praktik peradilan dalam bingkai Negara Hukum Pancasila sebagai negara hukum kesejahteraan demokratis. Sebagai landasan konstitusi Negara Hukum Pancasila, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang diteliti untuk memahami sifat hakikat dan karakteristik sendi hukum (asas hukum) konstitusional pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sendi (asas) pemisahan kekuasaan dapat dipakai sebagai alat analisa untuk mengenal dan memahami karakteristik cabang-cabang kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan

---

<sup>17</sup> Hotma P. Sibuea dan Dwi Seno Wijanarko, *Dinamika Negara Hukum*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2020, hlm. 2.

<sup>18</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertsi dan Tesis*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2019, hlm. 4.

Indonesia mengenal berbagai macam cabang kekuasaan negara seperti dalam sendi pemisah kekuasaan Trias Politica Montesquieu.

Dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia, cabang-cabang kekuasaan negara terdiri atas (1) kekuasaan legislative, (2) kekuasaan eksekutif dan (3) kekuasaan yudisial. Cabang kekuasaan legislatif dijalankan MPR, DPR, DPD. Cabang kekuasaan eksekutif dijalankan presiden yang dibantu Wakil Presiden. Cabang kekuasaan yudisial dijalankan oleh MA dan MK. Selain ketiga cabang kekuasaan tersebut sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal cabang kekuasaan lain yang tidak termasuk ketiga cabang kekuasaan diatas, cabang kekuasaan yang dimaksud adalah cabang kekuasaan yang berfungsi untuk melakukan pemeriksaan tanggung jawab dan pengelolaan keuangan negara.

### 3. Teori Kewenangan

Dalam UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Indonesia, susunan organ-organ negara utama yang berperan penting dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ditetapkan dalam konstitusi dengan batas-batasan wewenang dan tugas masing-masing dengan berpedoman pada sendi-sendi politik yang terdiri atas (1) sendi negara hukum (2) sendi demokrasi (3) sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>19</sup>

Pengorganisasian wewenang dan tugas organ-organ negara dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia dilakukan lebih lanjut dengan berpedoman atau bersandar pada sendi hukum konstitusional pemisahan kekuasaan dan sendi (asas) legalitas. Kedua sendi hukum konstitusional tersebut adalah bagian dari sendi-sendi hukum konstitusional kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.<sup>20</sup>

Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Negara memberikan penjelasan tentang istilah atribusi, delegasi dan mandat. Ketiga istilah tersebut memiliki makna kewenangan yang diberikan negara kepada pelaksananya

---

<sup>19</sup> Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Sendi-Sendi Hukum Konstitusional, Problematika Wewenang organ Negara Dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2020), hlm. 98.

<sup>20</sup> Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Sendi-Sendi Hukum Konstitusional, Problematika Wewenang organ Negara Dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2020), hlm. 98-99.

agar pemerintahan dapat berjalan sesuai tujuannya. HD. Stoud memberikan pandangan tentang wewenang, beliau menjelaskan “Wewenang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik berdasarkan hukum publik.”<sup>21</sup> Untuk meningkatkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat maka organ negara, penyelenggara pemerintahan, pejabat pemerintahan dalam menggunakan kewenangannya diwajibkan mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik dan di samping itu harus juga mematuhi perundang-undangan yang berlaku.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

#### **a. Jenis Penelitian**

Penelitian adalah hal yang sangat penting dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian yang dilakukan melalui proses analisa dan konstruksi terhadap bahan-bahan hukum untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten sesuai dengan ilmu yang telah diajarkan dalam mata kuliah Metode Penelitian Hukum. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian yang meneliti bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan-bahan hukum tersebut adalah bahan-bahan yang sudah didokumentasikan sehingga penelitian ini termasuk kategori penelitian bahan-bahan dokumen. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup: (1) Penelitian terhadap asas-asas hukum, (2) penelitian terhadap sistematik hukum, (3) Penelitian terhadap taraf sinkornisasi vertikal dan horisontal, (4) Perbandingan hukum, (5) Sejarah Hukum.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Nandang Alamsah Deliarnoor dan Tim Penyusun, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintah*, Bandung: Unpad Press, 2020, hlm. 10.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

## b. Sifat Penelitian

Objek penelitian ilmu hukum adalah pendekatan dengan cara mengkaji norma-norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Pendekatan dengan cara mengumpulkan peraturan-peraturan, teori-teori dan tulisan-tulisan yang berhubungan dengan permasalahan. Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang berdasarkan metode dan pemikiran tertentu untuk mempelajari gejala hukum dan menganalisa dan mengupayakan penyelesaian atas permasalahan hukum tersebut.

## 2. Bahan Penelitian

Berbeda dengan bidang-bidang non hukum, bahan pustaka bidang hukum dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga golongan, yakni bahan hukum primer, sekunder dan tersier (yang juga dinamakan bahan penunjang.)<sup>23</sup> Pada penelitian ini bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo UU No. 21 Tahun 2001 tentang Perubahan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Bahan hukum sekunder berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari buku, jurnal hukum, doktrin ahli hukum dan hasil penelitian hukum. Wawancara dengan narasumber ahli hukum untuk memberikan pendapat hukum yang bisa diartikan sebagai bahan hukum sekunder. Penelitian ini berupa buku, putusan pengadilan, hasil penelitian, karya ilmiah serta artikel ilmiah yang terkait dalam bidang tindak pidana korupsi sebagai bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier berfungsi memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum sekunder dan primer yang terdiri dari kamus besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia dan sebagainya.

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, hlm. 39.

### **3. Analisa Bahan-Bahan Hukum**

Adalah suatu proses penyederhanaan dan pemahaman pada seluruh bahan-bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, diklasifikasikan dan diolah serta dianalisa secara komprehensif. Sehingga menjadikan analisa tersebut sebagai rujukan dalam memahami dan memperoleh pengertian dari tulisan serta pemaparannya. Serta dapat menarik kesimpulan untuk menjawab masalah secara menyeluruh.

### **4. Pelaksanaan Penelitian**

Penelitian ini terdiri dari tiga tahapan, yaitu: (a) Tahap Persiapan, (b) Tahap Pelaksanaan, (c) Tahap Penyelesaian. Dimulai dengan merumuskan suatu permasalahan bermula dari latar belakang yang menunjukkan adanya tidak adanya keselarasan antara keadaan yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang menimbulkan permasalahan hukum. Bahwa fakta hukum dan fakta non hukum, selanjutnya menentukan judul atau tema, pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan kepustakaan yang sesuai dengan permasalahan dan objek yang diteliti, menyusun penelitian dan konsultasi kepada dosen pembimbing untuk penyempurnaan penelitian sesuai dengan waktu yang direncanakan. Pada tahapan ini penulis melakukan penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan serta mengkaji data sekunder yang termasuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil dari bahan kepustakaan dan hasil penelitian lapangan disusun secara sistimatis, dengan tujuan mempermudah menganalisa permasalahan berdasarkan metode yang sudah ditentukan. Tahapan selanjutnya menyusun semua hasil menjadi bentuk laporan dan dikonsultasikan kepada dosen pembimbing.

#### **1.8. Sistematika Penelitian**

Berpedoman pada proposal penelitian sebagai suatu usulan penelitian, penulis mengemukakan kerangka atau sistematika laporan penelitian sebagai struktur rancangan yang ditulis. Pedoman yang digunakan dalam menyusun

sistimatika laporan penelitian ini sesuai dengan buku pedoman teknis penulisan tugas akhir Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Sistimatika laporan penelitian ini adalah sebagai berikut:

## **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab I terdiri atas 8 (Delapan) Sub Bab. Sub Bab kesatu adalah latar belakang masalah. Sub Bab kedua adalah pembatasan masalah. Sub Bab ketiga Identifikasi masalah. Sub Bab keempat rumusan masalah, Sub Bab kelima tujuan dan manfaat penelitian, Sub Bab keenam kerangka teori, Sub Bab ketujuh metode penelitian, Sub Bab ke delapan sistematika penelitian.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab II terdiri dari tiga Sub Bab. Sub Bab pertama Teori Negara Hukum. Sub Bab Teori Pemisahan Kekuasaan, Sub Bab ketiga Teori Kewenangan.

## **BAB III : LEMBAGA YANG BERWENANG DALAM MENETAPKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA ATAU PEREKONOMIAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI PASAL 3 UU NO. 31 TAHUN 1999 JO UU NO. 20 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

- A. Susunan Organ-Organ Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- B. Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara atau Perekonomian Negara.

**BAB IV : KEPUTUSAN DAN PENETAPAN HASIL PEMERIKSAAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA ATAU PEREKONOMIAN NEGARA OLEH LEMBAGA YANG BERWENANG BERSIFAT MENGIKAT TERHADAP LEMBAGA LAINNYA.**

A. Pengertian Keputusan, Jenis dan Sifat Keputusan.

B. Kekuatan Mengikat Keputusan BPK Terhadap Hasil Pemeriksaan Kerugian Negara.

**BAB V : PENUTUP**

Bab penutup terdiri atas dua Sub Bab. Sub Bab pertama adalah kesimpulan. Dan Sub Bab kedua adalah saran dari penelitian.

**DAFTAR PUSTAKA**

