

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar belakang

Perkembangan pola tingkah laku masyarakat semakin lama semakin maju. Begitu pula dengan perkembangan infrastruktur yang dituntut untuk melengkapi kebutuhan masyarakat. Seiring berkembangnya tingkah laku masyarakat diikuti pula perkembangan kejahatan yang menghambat pembangunan negara. Maka negara wajib memerlukan hukum agar dapat mengatasi masalah yang menghambat perkembangan negara.<sup>1</sup>Salah satu kejahatan yang menimbulkan efek yang sangat besar terhadap perkembangan negara yaitu Korupsi. Korupsi dalam arti sosial dimata masyarakat diartikan penggelapan uang negara maupun penerima hadiah tindakan jabatan yang diemban.<sup>2</sup>Semua negara pasti telah dihadapkan dengan permasalahan korupsi. Apalagi dalam negara berkembang seperti Indonesia memang sudah sewajarnya mempunyai tingkat kejahatan korupsi yang sangat tinggi. Berdasarkan laporan Tahunan mahkamah agung Tahun 2018 jumlah kasus yang diadili di mahkamah agung dan peradilan dibawahnya menimbulkan kerugian negara sejumlah 711 dengan jumlah kerugian negara sebesar Rp. 29.511.858.050,35.<sup>3</sup>

Bentuk kejahatan korupsi di Indonesia mulai dari: Korupsi pengadaan barang dan jasa, *mark up* anggaran pembangunan, penyalahgunaan jabatan, gratifikasi, dan bahkan korupsi dana bantuan sosial pun dijadikan bahan untuk

---

<sup>1</sup> Mansur Kartayasa, *Korupsi dan Pembuktian Terbalik*, Kencana, Jakarta, 2017, hal. 1.

<sup>2</sup> Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 4.

<sup>3</sup><http://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id>, "Ringkasan Eksekutif Laporan Tahunan 2018", Diakses pada tanggal 1 April 2019

memperkaya diri sendiri atau orang lain. Perbuatan diatas dapat menimbulkan berbagai hal yaitu menghancurkan efektivitas potensial dari semua jenis program pemerintah, menghambat pembangunan, menimbulkan korban individual dan kelompok masyarakat.<sup>4</sup> Oleh karena itu pemerintah harus melakukan pemberantasan yang sangat intensif terhadap kejahatan korupsi agar perkembangan di Indonesia bisa lebih maksimal dan tidak terhambat. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai payung hukum untuk pemberantasan korupsi.

Dalam pemberantasan korupsi tidak cukup perangkat hukum saja melainkan juga membutuhkan peran aparat penegak hukum yang jujur, profesionalitas, dan berintegritas. Peran penyidik sangat penting guna mencari bukti terkait kerugian negara yang menjadi alat bukti awal dugaan tindak pidana korupsi dan menjadikan terang atau dapat diketahui tindak pidana yang terjadi.<sup>5</sup> Peran Hakim ada peranan sangat penting dalam penegakan hukum karena hakim adalah penentu berguna atau tidaknya perangkat hukum yang dibuat oleh pemerintah. Hakim sebagai gerbang terakhir dalam penegakan hukum maka moralitas dan etika hakim harus dijunjung tinggi oleh setiap hakim khususnya hakim tindak pidana korupsi. Begitu pula dengan peran jaksa sebagai eksekutor dalam penegakan hukum.

Segala perbuatan pidana harus dibuktikan semua unsurnya beranjak dari asas legalitas yang ada Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

---

<sup>4</sup>Mansur Kertayasa, *Op.Cit.*, hal. 4

<sup>5</sup>Adami Chazawi, *Op.Cit.*, hal. 346

yang selanjutnya disebut KUHP. Unsur terpenting dalam perbuatan pidana adalah unsur kesalahan begitu pula dengan perbuatan korupsi yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam tindak pidana korupsi dikenal juga unsur penyalahgunaan wewenang yang merupakan *species* dari *genus* unsur melawan hukum yang berarti secara implisit penyalahgunaan wewenang *in haeren* dengan melawan hukum.<sup>6</sup> Penuntut umum dalam hal ini harus membuktikan perbuatan melawan hukum terdakwa dalam persidangan yang merupakan unsur utama dalam korupsi. Selain unsur melawan hukum ada pula unsur kerugian negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerugian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi yang dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi mengutamakan konsep pengembalian kerugian negara.<sup>7</sup> Konsep tersebut diharapkan mampu mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Juga terdapat sanksi pidana tambahan pengembalian kerugian negara yang timbul. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa kata "dapat" dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka kerugian negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi

---

<sup>6</sup>Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, h 59.

<sup>7</sup> R. Bayu Ferdian, Mohd. Din, dan M.Gaussyah, 'State Losses in The Case Determination of The Crime of Corruption', *Syah kuala law journal*, Vol 2(3) Desember 2018, h 2.

tersebut menjadi delik materiil yang berarti harus ada kerugian negara yang timbul akibat unsur melawan hukumnya.

Mengenai soal perhitungan kerugian keuangan negara dalam Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Konsep perhitungan kerugian negara ini menimbulkan konflik yang dimana ada aturan yang kurang jelas menyebutkan bahwa lembaga yang berwenang menghitung kerugian negara. Terlalu banyak lembaga yang berwenang menghitung kerugian negara sehingga dapat menimbulkan konflik kewenangan. Dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi hanya menyebutkan "Yang dimaksud dengan secara nyata telah ada kerugian negara adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk".<sup>8</sup> Instansi yang berwenang yaitu Badan Pemerikasa Keuangan yang selanjutnya disebut (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan yang selanjutnya disebut (BPKP), Akuntan publik, dan Inspektorat. Dalam praktik tidak ada kepastian hasil perhitungan kerugian yang diterbitkan oleh instansi yang melakukan perhitungan kerugian negara. Diikuti pula tidak adanya kepastian kompetensi lembaga yang melakukan kerugian negara tersebut jadi semua instansi dapat melakukan audit kerugian negara dalam kasus apapun tentu saja ini mempengaruhi kinerja hakim dalam mengadili suatu perkara. Apalagi dalam persidangan terdapat perbedaan hasil audit kerugian negara oleh instansi-instansi tersebut. Bahwa dalam praktik mengadili perkara hakim menilai kembali kerugian

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 1971 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2958), Penjelasan Ps. 32.

negara berdasarkan fakta persidangan untuk menentukan kerugian negara hasil tindak pidana korupsi dan dapat mengesampingkan perhitungan kerugian negara oleh masing-masing instansi yang berwenang. Bahwa hakim mempunyai wewenang yang telah diberikan oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman untuk menemukan hukum, oleh karena itu apabila ada perbedaan hasil audit instansi maka hakim dapat menilai sendiri kerugian negara berdasarkan fakta persidangan.

Memang unsur yang lebih penting adalah unsur melawan hukumnya dan perhitungan kerugian negarainimenjadi unsur kedua dalam mengadili perkara, tetapi konsep yang sudah di terapkan dalam Undang-Undang tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tentang pengembalian uang negara hasil korupsi ikhwalnya harus diterapkan dalam penegakan hukumnya. Dalam hal ini sesuai dengan konsep tujuan pemidanaan yaitu pidana bertujuan untuk menunjukkan adanya kesebandingan penjatuhan pidana dengan beratnya kesalahan anatau yang disebut *proportionality*.<sup>9</sup> Sepandangan dengan teorinya John Kaplan dalam bukunya *Criminal Justice* yaitu teori penebusan dosa yakni penjahat membayar kembali utangnya bertujuan untuk memuaskan tuntutan keadilan, disini terpidana diharapkan terbebas dari beban moral akibat tindakan kejahatan yang dilakukan.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian diatas diperlukan penelitian hukum tentang konflik kewenangan yang timbul akibat kurang jelasnya rumusan penjelasan Pasal 32 ayat

---

<sup>9</sup>T.J. Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*, Kencana, Jakarta, 2018, hal. 76.

<sup>10</sup>*Ibid.* hal. 77

1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan judul "WEWENANG HAKIM MENILAI SENDIRI KERUGIAN NEGARA DALAM MENGADILI PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI"

### **1.2 Rumusan masalah**

1. Apakah hakim berwenang menilai kerugian negara dalam mengadili tindak pidana korupsi ?
2. Bagaimana implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 dalam putusan perkara tentang tindak pidana korupsi ? (putusan Nomor 52/Pid.Sus/Tpk/2016/PN.Sby)

### **1.3 Tujuan penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penerapan hukumnyakewenangan hakim dalam menilai serta menetapkan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui pengaruh nilai kerugian negara terhadap sikap hakim dalam mengadili perkara tindak pidana korupsi, dengan menelaah putusan hakim yang terjadi pada pengadilan negeri tindak pidana korupsi di Palembang dan Surabaya.

### **1.4 Manfaat penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan akan dapat memberikan manfaat yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Mengetahui dan memberikan gambaran penerapan hukum dalam penilaian serta penetapan kerugian negara oleh hakim tindak pidana korupsi.
- b. Memberi wawasan kepada masyarakat luas nilai kerugian negara berpengaruh terhadap pertimbangan hakim dalam mengadili perkara tindak pidana korupsi.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan sumbangsih pikiran bagi pembuat Undang-Undang, lembaga penegak hukum, dan masyarakat pada umumnya tentang proses dan pengaruh penilaian kerugian negara oleh hakim dengan melihat fakta persidangan dalam mengadili perkara tindak pidana korupsi.

### **1.5 Metode penelitian**

Metode penelitian bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa peraturan perundang-undangan, dengan cara menganalisisnya dan mengadakan penelitian yang mendalam terhadap praktik dilapangan dengan menelaah putusan hakim, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas konflik-konflik yang timbul antara praktik dengan perangkat hukum yang berlaku.

#### **1.5.1 Tipe penelitian**

Tipe penelitian hukum menurut Terry Hutchinson terdapat empat (4) tipe penelitian sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul penelitian hukum yaitu *Doctrinical Research, Reform Oriented*

*Research, Theoretical Research, Fundamental Research.*<sup>11</sup> Penelitian ini yang dibuat oleh penulis ada tipe penelitian *Theoretical Research* yaitu penelitian yang menelaah konsep dasar prinsip hukum yang berlaku serta serangkaian aturan dan prosedur yang menyentuh area tertentu dalam suatu kegiatan.<sup>12</sup> Penulis berharap masyarakat luas mengetahui bahwa hakim mempunyai kewenangan menemukan hukum dalam perkara menilai kerugian negara berdasarkan fakta persidangan yang bersifat independen.

### **1.5.2 Pendekatan**

Metode pendekatan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang terjadi.<sup>13</sup> Pendekatan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Metode pendekatan kasus (*case approach*) pendekatan ini dilakukan dengan melakukan pengamatan pada kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat. Pendekatan ini mengkaji pertimbangan hakim dalam mengadili

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 32.

<sup>12</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 52.

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 93-94



putusan.<sup>14</sup> Dalam penulisan ini pendekatan kasus putusan (Nomor 17/Pid.Sus-TPK/201/PN.Plg dan Putusan pengadilan negeri tindak pidana korupsi (Nomor 82/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Sby.) melihat *ratio decidendi* dan amar putusan hakim. Menurut Goodheart *ratio decidendi* dapat dilihat dengan memperhatikan fakta materil, *ratio decidendi* inilah yang merepresentasikan ilmu hukum bersifat preskriptif bukan deskriptif.<sup>15</sup>

Metode pendekatan konsep (*conceptual approach*) pendekatan ini dilakukan dengan menjadikan suatu pendapat ahli mulai dari teori serta doktrin sebagai acuan untuk memecahkan isu hukum yang diangkat.<sup>16</sup> Dalam tulisan ini ada konsep kewenangan atau wewenang yaitu *bestuurbevoegdheid berkaitan dengan kekuasaan dan hak untuk memerintah yang berdasarkan sifatnya atribusi, delegasi dan kadang kadang mandat*.<sup>17</sup>Selanjutnya memuat konsep *rechtsvinding* yaitu penemuan hukum oleh hakim yang bersifat independen.<sup>18</sup>

Melakukan pendekatan diatas karena tidak ada peraturan perundang undangan yang mengatur secara tegas tentang hasil audit lembaga apa yang dapat dipakai oleh hakim untuk mengadili perkara tindak pidana korupsi. Dalam praktik hakim dapat menilai sendiri kerugian negara. Karena setiap lembaga mulai dari BPK, BPKP, Inspektorat, Akuntan yang berwenang dan lembaga lainnya dapat dimungkinkan menerbitkan hasil laporan kerugian yang berbeda.

---

<sup>14</sup>*Ibid*, hal. 95

<sup>15</sup>*Ibid*, hal. 158

<sup>16</sup>*Ibid*, hal. 95

<sup>17</sup>Philipus Mandiri Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Surabaya, 1997, hal. 1-7.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, h. 36

### 1.5.3 Sumber bahan hukum

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, dan putusan hakim.<sup>19</sup> Dalam penelitian ini yang digunakan yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
- c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 perubahan kedua *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 perubahan pertama atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985
- d. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- e. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- f. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- g. Peraturan Presiden 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
- h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012
- i. Putusan Mahkamah Konstitusi 25/PUU-XIV/2016
- j. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016
- k. Putusan Pengadilan Negeri negeri tindak pidana korupsi Nomor 17/Pid.Sus/TPK/201/PN.Plg

---

<sup>19</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 181.

1. Putusan pengadilan negeri tindak pidana korupsi Nomor 82/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Sby.

Bahan hukum sekunder yaitu seluruh informasi yang tidak atau belum pernah diinformasikan melalui proses positivisasi yang formal menjadi pelengkap bahan hukum primer.<sup>20</sup> Adapun tujuan bahan hukum sekunder adalah untuk menguatkan pendapat untuk menjawab isu hukum yang diteliti dan memberikan pandangan penulis. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, artikel, dan pendapat ahli maupun praktisi.

#### **1.5.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum**

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini diawali dengan menemukan rumusan masalah yang sedang terjadi dalam proses penegakan hukum lalu dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Langkah berikutnya adalah membaca dan memahami baham hukum primer yang terkumpul berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa buku bacaan hukum, jurnal hukum serta pendapat praktisi yang terkait dengan penelitian ini. Langkah terakhir yang dilakukan adalah menyeleksi dan menganalisis bahan-bahan tersebut dengan mengaitkan rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

#### **1.5.5 Analisis bahan hukum**

Bahan hukum primer dan bahan bukum sekunder yang telah terkumpul selanjutnya diolah dengan metode analisis normatif. Dimana analisis normatif ini

---

<sup>20</sup>*Ibid*, hal. 196

berkaitan dengan hukum positif dan asas hukum yang berlaku akan diterapkan dalam permasalahan yang terjadi. Dalam penelitian ini hukum yang akan diterapkan adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang mahkamah agung, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, dan surat edaran mahkamah agung yang selanjutnya disebut (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari 4 bab yang disusun secara sistematis agar mudah untuk dipahami dan dicermati. 4 bab secara berturut-turut terdiri dari:

Bab 1 yaitu Bab Pendahuluan berisikan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

Dalambab 2 dibahas mengenai rumusan masalah pertama yaitu kewenangan menilai kerugian negaraoleh hakim dalam mengadili perkara tindak pidanakorupsi. Terdapat beberapa sub bab di dalam pembahasan bab 2.

Bab 3 berupa pembahasan implentasinya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 dalam putusan pengadilan serta menganalisa *ratio decidendi* amar putusan Putusan Pengadilan Negeri Nomor 82/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Sby. Terdapat beberapa sub bab untuk memperjelas argumen pembahasan.

Bab 4 sebagai bab terakhir, yaitu Bab Penutup, berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan berupa hasil dan penjabaran pembahasan atas rumusan

masalah yang dihadapi secara garis besar. Saran berupa komentar penulisan atas hasil yang didapatkan dari penelitian terhadap isu hukum yang dihadapi.