

**KERUGIAN NEGARA DALAM KASUS WISMA ATLET JAKABARING  
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.17 TAHUN 2003 TENTANG  
KEUANGAN NEGARA**



**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Bagian Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

**Oleh :**

**PUTI EMILIA ANDARINI DANIAL**

**02121001134**

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**INDRALAYA**

**2016**

UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
INDRALAYA

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

NAMA : PUTI EMILIA ANDARINI DANIAL

NIM : 02121001134

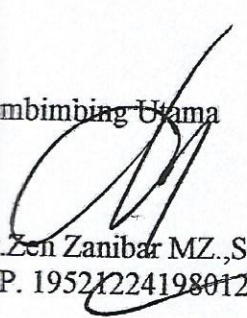
JUDUL SKRIPSI

KERUGIAN NEGARA DALAM KASUS WISMA ATLET JAKABARING  
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.17 TAHUN 2003 TENTANG  
KEUANGAN NEGARA

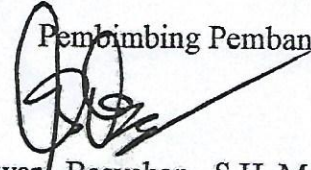
Secara substansi telah disetujui dan dinyatakan  
Telah dipertahankan Dalam Ujian Komprehensif

Indralaya, 2016

Pembimbing Utama


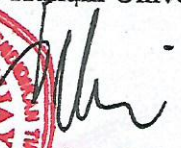
  
Dr. Zen Zanibar MZ., SH., M.Hum  
NIP. 195212241980121002

Pembimbing Pembantu

  
Abunawar Basyeban S.H., M.H  
NIP. 196104281988031003

Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya



  
  
Dr. Febrina, S.H., M.S  
NIP. 196201311989031001

*“Wali kulli wijhatun huwa mu wallihaa, fastabiqul  
khoirat, ainamaa taku kuunuu yaiti bikumullahu  
jami’aa innallaha’alaakulli syaiin qadiri”*

*Dan bagi tiap-tiap ummat ada kiblatnya (sendiri) yang ia  
menghadap kepadanya maka berlomba-lombalah kamu (dalam  
membuat) kebaikan.*

*(Qs. Al-Baqarah 148)*

*Skripsi ini kupersembahkan untuk :*

- Allah SWT Tuhan yang Maha ESA*
- Mama dan Papaku*
- Keluargaku*
- Sahabat-sahabatku, dan*
- Almamaterku*

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Puti Emilia Andarini Danial  
Tempat/Tanggal Lahir : Bengkulu, 19 Juni 1994  
Fakultas : Hukum  
Strata Pendidikan : S1  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian/Program Kekhususan : Studi Hukum dan Kenegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh Gelar di Perguruan Tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini tidak membuat bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila telah terbukti saya telah melakukan hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul di kemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Indonesia, 2016



**Puti Emilia Andarini Danial**  
**NIM 021110010**

## **KATA PENGANTAR**

Assalamualaikum Wr. Wb.

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan SKRIPSI yang berjudul **“KERUGIAN NEGARA DALAM KASUS WISMA ATLET JAKABARING DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA.** Penulisan SKRIPSI ini merupakan salah satu syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam penulisan Skripsi ini terdapat banyak kekurangan, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kemajuan pengetahuan penulis dan demi perbaikan Skripsi ini. Penulis berharap Skripsi ini bermanfaat bagi para pembacanya.

Wassalamualaikum Wr.Wb

Palembang, 2016

Puti Emilia Andarini Danial

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah swt yang telah memberikan hikmat dan akal budi serta bimbingan yang begitu besar sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini guna memenuhi syarat untuk mencapai gelar Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Penulis menyadari banyaknya dorongan dan semangat yang penulis dapat dalam penulisan skripsi in. Melalui kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang selalu ada bersama dengan penulis yang tak hentinya memberikan doa dan semangat sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Hormat dan terimakasih penulis tujukan kepada :

1. Allah SWT, tuhan semesta alam atas semua hidayah dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini
2. Bapak Dr. Febrian, S.H.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
3. Bapak Dr. Firman Muntaqo, S.H.,M.Hum selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
4. Bapak Ridwan, S.H.,M.Hum. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
5. Bapak Dr. Abdullah Ghofar S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

6. Bapak Dr. Zen Zanibar MZ, S.H.,M.H. selaku Ketua Jurusan Studi Hukum Tata Negara
7. Bapak Dr. Zen Zanibar MZ, S.H.,M.H. selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Akademik penulis yang telah membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini
8. Bapak Abunawar Basyeban S.H.,MH selaku Pembimbing Pembantu yang telah membimbing, membantu mengarahkan, dan memotivasi penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini
9. Bapak Amir Syarifuddin S.H.,M.Hum selaku Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan serta arahan selama masa perkuliahan
10. Segenap dosen pengajar dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang selama ini telah memberikan ilmu pengetahuan dan arahan kepada penulis selama masa perkuliahan
11. Kedua orangtuaku tercinta Ayahanda Andi Danial S.H.,M.Hum dan Ibunda Tri Martsusilawati tiada henti mendoakan dan semangat serta dorongan kepada penulis baik secara materil maupun spirituil sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini
12. Adik-adik ku Anita Kusuma Dewi Danial, Putri Lutfi Fikar, Muhammad Teuku Aulia, Muhammad Aqilla yang senantiasa memberikan hiburan, semangat dan motivasi pada penulis

13. Abangku Kms. Muhammad Sopian yang selalu setia menyemangati dan siap memberikan bantuan serta doa yang tulus, dorongan dan motivasi kepada penulis
  14. Sahabat-sahabat ku R.A Agiditya Sara, Zakiah Fadillah, Theo Filius, Gabriel Simanungkalit, Vallen Anggraini, Anessa Putri, Ajeng Wijayanti, Andre Sagala, Adhi Wiradhana, Viven Santilia, Maria Rizkita, Sarah Nita Sagala, Nanda Ayudiani, terimakasih untuk masa yang tak terlupakan yang telah kita lewati semoga kelak kita akan menjadi insan yang berguna bagi nusa dan bangsa
  15. Untuk keluarga kosan Zalfa, Medi Jayanti, Sasmita Sari, Angga, Helia Dita, Iis Umami Dahlan yang tak henti memberikan semangat dan bantuan serta doa untuk penulis
  16. Seluruh staf Fakultas Hukum Indralaya yang memberikan bantuannya
  17. Untuk seluruh pihak yang ikut membantu dalam penulisan skripsi ini
- Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan semoga Allah S.W.T. melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua.

Palembang, 2016

Puti Emilia Andarini Danial



## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b>	
<b>Halaman Lembar Pengesahan</b> .....	i
<b>Halaman Motto dan Persembahan</b> .....	ii
<b>Halaman Pernyataan</b> .....	iii
<b>Kata Pengantar</b> .....	iv
<b>Ucapan Terima Kasih</b> .....	v
<b>Daftar Isi</b> .....	viii
<b>Abstrak</b> .....	xi
<b>BAB I Pendahuluan</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	17
C. Tujuan Penelitian .....	17
D. Manfaat Penelitian .....	17
E. Kerangka Teori .....	18
F. Metode Penelitian .....	26
F.1. Jenis Penelitian .....	26
F.2. Metode Pendekatan .....	26
F.3. Sumber Data .....	27
F.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	28
F.5. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	29

G. Sistematika Penelitian .....	29
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>31</b>
<b>A. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Negara.....</b>	<b>31</b>
1. Pengertian Keuangan Negara.....	31
2. Status Keuangan Negara di Badan Usaha Milik Negara (BUMN)....	35
3. Sumber Keuangan Negara.....	42
4. Pengawasan Terhadap Keuangan Negara.....	44
<b>B. Tinjauan Tentang Kerugian Negara.....</b>	<b>48</b>
1. Pengertian Kerugian Negara.....	48
2. Timbulnya Kerugian Negara.....	52
3. Penetapan Besarnya Kerugian Negara.....	56
<b>C. Tinjauan Umum Tentang Korupsi.....</b>	<b>59</b>
1. Pengertian Korupsi.....	59
2. Ruang Lingkup Korupsi.....	62
<b>BAB III Kerugian Negara Dalam Kasus Wisma Atlet Jakabaring Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara .....</b>	<b>65</b>
<b>A. Analisis batasan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....</b>	<b>65</b>
1. Ruang Lingkup Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya.....	65

2. Ruang Lingkup Kerugian Negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara.....	71
<b>B. Tolak ukur kerugian negara dalam kasus korupsi wisma atlet jakabaring Palembang (studi kasus korupsi wisma atlet Jakabaring).....</b>	<b>82</b>
1. Kasus Posisi.....	82
2. Tolak ukur Kerugian Negara (studi kasus korupsi wisma atlet jakabaring) .....	87
3. Pengungkapan Kerugian Negara.....	105
<b>BAB IV Penutup.....</b>	<b>110</b>
<b>1. Kesimpulan.....</b>	<b>110</b>
<b>2. Saran.....</b>	<b>111</b>

**Daftar Pustaka**

**Lampiran**

## ABSTRAK

Judul Skripsi : Kerugian Negara Dalam Kasus Wisma Atlet Jakabaring Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

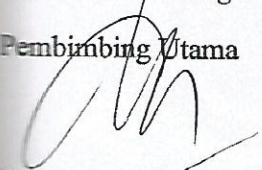
Nama : Puti Emilia Andrini Danial

Nim : 02121001134

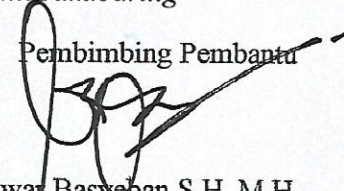
Keuangan negara merupakan suatu aspek penting dalam sistem ketatanegaraan suatu negara khususnya negara Indonesia. Keuangan negara itu sendiri diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang merupakan perwujudan dari Pasal 23 UUD 1945. Sebuah negara yang memiliki peraturan keuangan negara ini tidak lepas dari perbuatan melawan hukum yaitu salah satunya adalah korupsi yang dapat menimbulkan kerugian negara. Dengan ini, keuangan negara erat kaitannya dengan masalah kerugian negara di Indonesia. Banyaknya kasus-kasus korupsi di Indonesia menyebabkan timbulnya kerugian negara, salah satunya adalah kasus korupsi wisma atlet Jakabaring di Kota Palembang. Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian hukum Normatif dengan metode pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Tujuan dari penulisan skripsi ini yaitu mencari batasan ruang lingkup keuangan negara dengan menganalisis Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta mengetahui tolak ukur keuangan negara dengan menggunakan studi kasus. Masalah yang diangkat dalam skripsi ini adalah menganalisis batasan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan mencari tolak ukur kerugian negara dalam kasus korupsi wisma atlet Jakabaring. Berdasarkan penelitian yang dilakukan secara Normatif ini dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat batasan ruang lingkup, ruang lingkup yang luas serta pengertian yang multitafsir, sehingga ruang lingkup dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kata Kunci : Kerugian Negara, Keuangan Negara, Kasus Wisma Atlet Jakabaring

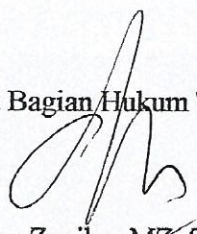
Pembimbing Utama

  
Dr. Zen Zanibar MZ., SH., M. Hum  
NIP. 195212241980121002

Pembimbing Pembantu

  
Abunawar Basyeban S.H., M.H  
NIP. 196104281988031003

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

  
Dr. Zen Zanibar MZ., SH., M. Hum  
NIP. 195212241980121002

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Permasalahan krusial yang sering terjadi di Indonesia adalah tindak pidana korupsi yang tidak ada habisnya menghantui setiap sistem ketatanegaraan serta menjadi momok untuk seluruh masyarakat Indonesia. Korupsi inilah yang menjadi salah satu penyebab dari Kerugian Negara. Banyaknya orang-orang yang tidak bertanggung jawab telah melakukan perbuatan yang merugikan negara untuk kepentingan pribadinya ataupun untuk golongan tertentu inilah yang marak terjadi di Indonesia. Salah satu kasus korupsi paling fenomenal adalah kasus korupsi Wisma Atlet Jakabaring di Palembang yang banyak menimbulkan kerugian bagi negara. Kemudian untuk mencegah terjadinya Kerugian Keuangan Negara maka pemerintah membuat Peraturan tersendiri mengenai Keuangan Negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945) yang menyatakan bahwa segala badan negara dan peraturan yang masih ada masih berlangsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.<sup>1</sup> Sampai dengan kurun waktu yang cukup lama peraturan mengenai Keuangan Negara masih menggunakan peraturan perundang-undangan produk

---

<sup>1</sup> UUD 1945, *Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 62.

kolonial Belanda. Dan pada tahun 2003 setelah lahirnya reformasi disegala bidang, pemerintah Indonesia membuat Undang-Undang tersendiri untuk mengatur tentang Keuangan Negara di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Keuangan Negara).<sup>2</sup>

Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Keuangan Negara menyatakan bahwa yang dimaksud dengan 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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>3</sup>

Pengertian tersebut secara historis konseptual sebenarnya mengikuti rumusan pengertian keuangan negara yang pernah dihasilkan dalam Seminar *Indonesische Comptabiliteits Wet* (selanjutnya disebut dengan ICW) tanggal 30 Agustus - 05 September 1970 di Jakarta yang sebelumnya dalam teori hukum keuangan negara pernah pula dikemukakan oleh Van Der Kemp.<sup>4</sup> Definisi keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara diderivasi dari teori negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, sejak dari pembukaan hingga pasal-pasalny.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.

<sup>3</sup> Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.

<sup>4</sup> W. Riawan Tjandra, 2013, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 6.

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

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>6</sup>

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Subbidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu sebagai berikut:<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 7-8.

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, 2010, Hukum Keuangan Negara, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.12

a. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal.

Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerjasama Internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah, belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan dibidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.

b. Fungsi penganggaran.

Fungsi ini meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN.

c. Fungsi administrasi perpajakan.

d. Fungsi administrasi kepabeanan.

e. Fungsi perbendaharaan.

Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standar sistem, dan prosedur dibidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran,



pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.<sup>8</sup>

f. Fungsi pengawasan keuangan.

Sementara itu, bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah.<sup>9</sup>

Selanjutnya konsisten dengan rumusan definisi keuangan negara yang bersifat luas/komprehensif tersebut untuk mengatasi kelemahan dari peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku selama ini, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara) yang merupakan metamorfosa dari ICW<sup>10</sup>, maka ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara disebutkan meliputi 9 macam.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.12

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

<sup>10</sup> *Op.Cit.*, hlm. 8.

<sup>11</sup> Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;

Definisi dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya *loopholes* (celah) dalam regulasi yang bisa berimplikasi terhadap terjadinya kerugian negara dalam hal pengelolaan keuangan negara. Jika dikaitkan dengan upaya pemberantasan korupsi, penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan Penjelasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) juga terlihat menganut sistem definisi yang luas/komprehensif terhadap pemaknaan keuangan negara<sup>12</sup> dengan menyatakan bahwa:

“Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;
- (b) 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.”

- 
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
  - h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
  - i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

<sup>12</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

Hal itu dimaksudkan untuk memperjelas rumusan keuangan negara yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) yang 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, 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 milyar rupiah)”.<sup>13</sup> Sedangkan definisi perekonomian negara dalam Pasal 2 ayat (1) itupun dijabarkan dalam penjelasan bahwa yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.<sup>14</sup>

Satu hal yang perlu juga memperoleh pemahaman yang proporsional adalah mengenai pengertian keuangan negara. Undang-Undang Keuangan Negara mendistorsi pengertian keuangan negara menjadi kabur dan cenderung mereduksi

---

<sup>13</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>14</sup> Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, *Op.Cit.* hlm. 9.

pengertian keuangan daerah, keuangan BUMN dan BUMD, bahkan keuangan badan lain yang memperoleh fasilitas dari pemerintah, dimana pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Distorsi arti keuangan negara demikian hanya mengaburkan esensi otonomi daerah dan mengurangi kemandirian yang menjadi ciri dasar suatu badan hukum dan badan usaha.<sup>15</sup>

Bahkan, Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara yang merumuskan secara lengkap tentang keuangan negara cenderung menimbulkan kerugian negara dan membangkrutkan negara. Hal ini khususnya ditujukan pada Pasal 2 huruf I Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa salah satu arti keuangan negara adalah kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Dengan rumusan ketentuan tersebut, negara akan turut bertanggung jawab terhadap kekayaan pihak swasta yang memperoleh fasilitas pemerintah. Dengan demikian apabila pihak swasta yang memperoleh fasilitas pemerintah dalam keadaan insolvensi, dan dinyatakan pailit, negara harus turut bertanggungjawab atas utang swasta, hal ini disebabkan karena kekayaan pihak lain yang dimilikinya itu diperoleh dengan menggunakan fasilitas dari pemerintah. Oleh karena itu, perlu segera dilakukan penelaahan kembali terhadap keuangan negara yang proporsional. Dengan dasar inilah, sudah sepantasnya Undang-Undang

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 9-10.

Keuangan Negara harus dilakukan perubahan untuk menghindari kerugian keuangan negara yang lebih besar disaat beban keuangan negara yang semakin berat.<sup>16</sup>

Adapun pengertian kerugian negara yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara yakni dalam Pasal 1 angka 22 yang menyatakan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>17</sup>

Implikasi dari perluasan ruang lingkup keuangan negara adalah perluasan kerugian negara sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti yang tiak hanya berada dalam pengelolaan pemerintahan negara secara keseluruhan, tetapi juga BUMN maupun badan hukum lain yang memiliki anasir keterkaitan dengan keuangan negara. Contoh perluasan tersebut misalnya kerugian yang terjadi pada keuangan anak perusahaan BUMN dianggap sebagai kerugian negara dan bahkan bank yang sahamnya sebesar 10 persen milik negara, dan ada penyimpangan didalamnya merupakan kerugian negara. Luasnya cakupan keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara dan Penjelasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebabkan meluasnya cakupan kerugian negara, baik kerugian negara sebagai badan hukum publik maupun negara sebagai badan hukum privat. Dalam hal ini, kerugian negara diformulasikan sebagai

---

<sup>16</sup> *Op. Cit.*, Adrian Sutedi, hlm.20

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.

kekurangan uang, surat berharga, dan barang tanpa melihat asal usul terjadinya kerugian negara tersebut.<sup>18</sup>

Masalah kerugian keuangan negara selalu muncul di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut dengan Pengadilan Tipikor), hal tersebut karena dimensi kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur yang dijadikan pegangan aparat hukum di Pengadilan Tipikor untuk melakukan lidik, sidik, tuntutan, sampai kepada putusan final. Sejauh ini berbagai penanganan kasus tindak pidana korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara selalu menjadi polemik, terutama tentang berapa yang harus diganti oleh terdakwa. Saksi ahli yang dimintakan untuk menghitung besar kerugian keuangan negara kerap menggunakan dasar perhitungan yang berbeda. Andaikan hal tersebut diberikan oleh lembaga pemeriksa tentu hasilnya akan berbeda.<sup>19</sup>

Sungguh pun demikian secara yuridis tidak mudah menentukan batasan arti kerugian negara. Dalam perundang-undangan seperti Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas

---

<sup>18</sup> Dian Puji N.Simatupang, 2011, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 328.

<sup>19</sup> *Op.Cit.*, Adrian Sutedi, hlm.163.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut dengan KUHP) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Keuangan Negara), tidak ada pengertian dan batasan yang baku perihal arti kerugian negara.<sup>20</sup>

Biasanya hal tersebut tercantum dalam Bab I Ketentuan Umum. Satu-satunya undang-undang yang mengatur tentang aset negara dan memuat pengertian dan batasan kerugian negara adalah Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Hanya saja cakupan Undang-Undang ini hanya sebatas pada mekanisme tuntutan ganti rugi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), baik bendaharawan maupun nonbendaharawan. Pengertian yang sempit ini tentu berdampak pada dunia usaha. Mereka harus lebih hati-hati dalam menjalin kerjasama dengan Pemerintah. Fakta menunjukkan, terdakwa selalu berpasang-pasangan yaitu birokrat dan perusahaan.<sup>21</sup>

Beberapa pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang mengatur rincian pasal-pasal adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 butir 22 berbunyi:

*“Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang/surat berharga dan barang yang nyata serta pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun karena kelalaian”.*<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm.164.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Pasal 1 butir 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.

Dibagian lain undang-undang ini, yaitu pada Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 menguraikan tentang mekanisme tuntutan ganti rugi bagi bendaharawan dan nonbendaharawan di lingkungan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

2. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:
  - a. Pasal 2 sampai dengan 4 memuat tentang kerugian keuangan negara sebagai suatu tindak pidana korupsi berikut sanksi pidana dan dendanya.
  - b. Pasal 32 ayat (1), yang penjelasannya berbunyi:
 

*“yang dimaksud dengan ‘secara nyata telah ada kerugian negara’ adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”.*<sup>24</sup>
3. Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang dan KUHP, tidak satupun pasal memuat kata-kata “kerugian negara”.
4. Undang-Undang Keuangan Negara, tidak satu pun pasal yang memuat kata-kata “kerugian keuangan negara”.
5. Undang-Undang Pemeriksaan Penelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Bab V Pasal 22 dan Pasal 23 mengupas khusus tentang pengenaan ganti kerugian negara oleh bendahara di lingkungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang penetapannya diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
6. KUH Perdata:
  - a. Pasal 1366 berbunyi:

---

<sup>24</sup> Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.



*“Setiap orang tidak hanya bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya,tetapi juga masuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kuranghati-hatian”.*<sup>25</sup>

b. Pasal 1367 berbunyi:

*“Seorang tidak hanya bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri,tetapi juga untuk kerugian karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang ada di bawah pengawasannya”.*<sup>26</sup>

Kerugian keuangan negara terdiri dari dua rumpun kata,yaitu kerugian dan keuangan negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti rugi adalah sebagai berikut.<sup>27</sup>

1. Terjual tetapi kurang dari modal.
2. Tidak mendapat laba.
3. Kurang dari modal karena menjual sesuatu lebih rendah dari harga pokok.
4. Tidak mendapatkan sesuatu yang berguna.
5. Tidak menguntungkan.
6. Sesuatu yang kurang baik.

Adapun (ke)-rugi-(an) dirumuskan sebagai berikut:

1. Menanggung atau menderita rugi.
2. Sesuatu yang terkait dengan rugi, seperti ganti rugi.
3. Sesuatu yang dianggap mendatangkan rugi, seperti kerusakan.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Lihat Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato).

<sup>26</sup> Lihat Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato).

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 165.

<sup>28</sup> *Ibid.*

Dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa rugi dapat bersifat material maupun nonmaterial. Kerugian material adalah kerugian yang dapat diukur dengan nilai uang berdasarkan parameter yang objektif. Selain itu, besarnya dapat diuji secara professional. Adapun kerugian nonmaterial lebih bersifat subjektif, sulit diukur dengan mata uang, dan besarnya tidak dapat diuji secara professional.<sup>29</sup>

Dengan adanya peraturan mengenai keuangan negara yakni Undang-Undang Keuangan Negara, peraturan mengenai perbendaharaan negara yang secara khusus mengatur tentang kerugian negara yakni Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, seharusnya sudah meminimalisir terjadinya penyimpangan dan tindak pidana korupsi yang dapat menimbulkan kerugian negara di Indonesia.

Ada beberapa kasus korupsi di Indonesia yang menyebabkan terjadinya kerugian terhadap keuangan negara, beberapa diantaranya adalah kasus korupsi yang dilakukan oleh Gayus Tambunan selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertugas di Direktorat Jenderal Pajak Golongan III A yang diketahui memiliki simpanan hingga miliaran rupiah di rekening miliknya, kasus Bank Century yang terjadi pada tahun 2008, kasus korupsi wisma atlet hambalang pada tahun 2012, kasus korupsi wisma atlet jakabaring di Kota Palembang, dan masih banyak kasus yang menyebabkan kerugian keuangan negara lainnya. Dalam penelitian ini, penulis tertarik untuk mengangkat penelitian terhadap kerugian negara dalam kasus wisma atlet jakabaring di Kota Palembang.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

“Pada bulan Maret 2011 terkait kasus Jalan Tol di Surabaya. Pada bulan itu di Surabaya sedang ramai kasus proyek Tol Tengah. Pada proyek tersebut terjadi persetujuan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya yang setuju pembangunan tol dan Walikota yang menolak pembangunan. Pada akhirnya persetujuan itu dimenangkan oleh DPRD Kota Surabaya, proyek pembangunan jalan Tol tengah tersebut hampir mencapai Rp.5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah), dan akan dibiayai perusahaan konsorsium. Perseroan Terbatas (yang selanjutnya disebut PT) Duta Graha Indah yang ikut dalam proyek ini adalah perusahaan yang kini bermasalah dalam kasus pembangunan wisma atlit. Diduga ada permainan tender, maka sampailah sebuah informasi ke KPK terkait permasalahan pembangunan proyek tersebut. Diduga kuat ada praktik tidak sehat untuk melancarkan proyek tersebut dan dalam proses tender. KPK mendapat informasi dari masyarakat bahwa ada dugaan main mata antara anggota DPRD dengan sejumlah perusahaan yang ikut dalam tender proyek tersebut. Berawal dari informasi tersebut, dimulailah pemantauan terhadap beberapa politisi di DPRD, demikian juga dengan para perusahaan yang terlibat, dan salah satunya PT. Duta Graha Indah. Selama jalannya pemantauan, KPK tidak cukup menemukan bukti yang jelas terkait kasus jalan tol tengah Surabaya. Yang ada malah secara tidak sengaja, KPK menemukan bahan lain, yakni terkait PT Duta Graha Indah yang menjadi pemenang tender proyek wisma atlit Jakabaring Palembang. Ketika diselidiki, ternyata ada dugaan proses yang tidak sehat, dan terdapat permainan dengan pihak tertentu untuk dapat meloloskan perusahaan PT.Duta Graha Indah sebagai pemenang tender. Dari sanalah kemudian KPK mulai

fokus dan secara intensif mengawasi para Pejabat PT.Duta Graha Indah, salah satunya Manajer Marketing M. EL Idris. Dan diketahui El Idris melakukan beberapa kontak dengan sejumlah penyelenggara Negara. Setelah intensif melakukan monitoring dan pengawasan terkait dugaan suap yang merugikan Negara dan menjalarnya penyakit masyarakat yakni korupsi dan penggelembungan dana akhirnya membuahkan hasil. Setelah beberapa kali terkecoh terkait transaksi suap karena batal dilakukan, akhirnya sampailah pada transaksi oleh PT.Duta Graha Indah (El Idris dan Rosa) dengan Sesmenpora Wafid Muharam. Tanggal 20 April KPK mencatat ada komunikasi intens antar 2 (dua) pihak tersebut. KPK pun mulai bergerak, dan kedua pihak tertangkap basah sedang bertransaksi. Saat penangkapan tidak terjadi insiden yang besar, Wafid panik dan kemudian menyebar uang dimana-mana. Bahkan cek dan beberapa uang sampai diberikan ke sopir dan ajudannya. adapula uang yang berserakan dilantai. Dari peristiwa penggerebekan transaksi tersebutlah cerita tentang keterlibatan M. Nazaruddin muncul.”<sup>30</sup>

Karena masih banyaknya kasus korupsi terkhusus dalam kasus korupsi wisma atlet jakabaring Palembang, maka dari itu penulis bermaksud untuk menulis skripsi dengan judul **“Kerugian Negara Dalam Kasus Wisma Atlet Jakabaring Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara”**.

---

<sup>30</sup> Dikutip dari Fitri Siregar, *Kronologis Kasus Wisma Atlet Jakabaring*, <http://www.kompasiana.com> diakses pada hari Rabu tanggal 06 April 2016, pukul 22.40 WIB.

## **B. RUMUSAN MASALAH.**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan yang akan diajukan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ada batasan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga tidak menimbulkan pengertian yang multitafsir?
2. Apakah yang menjadi tolak ukur kerugian negara dalam kasus korupsi wisma atlit jakabaring Palembang? (studi kasus korupsi wisma atlit jakabaring Palembang)

## **C. TUJUAN PENELITIAN.**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah ada batasan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga tidak menimbulkan pengertian yang multitafsir?
2. Untuk mengetahui apakah yang menjadi tolak ukur kerugian negara dalam kasus korupsi wisma atlit jakabaring Palembang.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Pada penelitian ini dapat memberikan wawasan dan menambah pengetahuan bagi akademik pada khususnya dan masyarakat pada

umumnya terkait dengan Kerugian Negara Dalam Kasus Wisma Atlet Jakabaring Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

- b. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai masalah yang dikaji.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi akademik pada khususnya dan masyarakat pada umumnya dalam hal bantuan hukum serta pelaksanaan tugas dan wewenang dari aparat penegak hukum.
- b. Hasil penelitian ini juga diharapkan memberi masukan kepada aparat penegak hukum dalam Kerugian Negara Dalam Kasus Wisma Atlet Jakabaring Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

## **E. KERANGKA TEORI.**

### **1. Teori Kedaulatan Hukum.**

Teori kedaulatan hukum lahir sebagai reaksi terhadap teori kedaulatan negara, yang menentukan bahwa satu-satunya dasar bagi hukum ialah negara dan wibawanya, sebaliknya menurut Hugo Krabbe, sumber dan ukuran bagi mengikatnya hukum ialah perasaan dan kesadaran hukum rakyat. Menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-sovereiniteit* yang memiliki kekuasaan atau kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri. Karena baik atau penguasa ataupun rakyat atau warga

negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum. Jika demikian, apakah yang menjadi sumber hukum. Terhadap pertanyaan itu, Krabbe berpendapat bahwa yang menjadi sumber hukum adalah rasa hukum yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri. Rasa hukum itu adalah dalam bentuknya yang luas dan lebih tinggi, sedangkan dalam bentuknya yang paling sederhana dan masih bersifat primitive atau yang tingkatannya yang masih rendah disebut instink hukum.<sup>31</sup>

Selain Krabbe, Hans Kelsen juga termasuk pelopor kedaulatan hukum namun dengan versi yang berbeda. Jika Krabbe memahami kedaulatan hukum berangkat dari pendapat bahwa kedaulatan hukum bersumber pada kesadaran hukum masyarakat, maka Hans Kelsen berpendapat sebaliknya. Menurut Hans Kelsen, hukum itu berlaku tanpa menunggu penerimaan dari rakyat karena sifat hukum imperatif.<sup>32</sup>

Negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan hukum dinamakan negara hukum atau *nomokrasi* (nomoi= hukum; kratein= menguasai, memerintah).<sup>33</sup> Contoh : Indonesia yang berdasarkan UUD 1945, dimana dalam penjelasan UUD 1945 dapat dibaca sebagai berikut :

“Negara Indonesia berdasarkan atas hukum ( *Rechtsstaat* ), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka.”

## 2. Teori Check and Balences.

---

<sup>31</sup> Anwar C, 2015, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Setara Press, Malang, hlm.38.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm.39

<sup>33</sup> Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, ARMICO, Bandung, hlm.152.

*Check and balances* dikemukakan pertama kali oleh Baron de Montesquieu. Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (*US Constitution 1789*). Berdasarkan ide ini, suatu negara dikatakan memiliki sistem *check and balances* yang efektif jika tidak ada satu pun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang lainnya. Secara tersirat dapat dikatakan bahwa hakikat dari prinsip *check and balances* adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Di Indonesia, pelaksanaan prinsip *check and balances* kurang seimbang selama masa Orde Lama dan Orde Baru. Itulah sebabnya amendemen UUD 1945 dilakukan untuk menciptakan tata hubungan yang lebih harmonis dan *fair*.<sup>34</sup>

Beragam-macam pemikiran teori negara dan kekuasaan berkembang dari waktu ke waktu, menjelaskan bagaimana seharusnya negara sebagai representasi rakyat mengatur dan mengelola kekuasaan untuk kepentingan bersama. Dimulai dari ketakutan rakyat pada zaman dahulu, ketika berkembang negara dengan keabsolutannya serta konsep otoritarianisme yang menimbulkan banyak kesengsaraan pada rakyatnya. Seperti yang dikatakan oleh Lord Acton “*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”. Bahwa kekuasaan yang tersentral/terpusat pada satu tangan akan mudah disalahgunakan/diselewengkan.

---

<sup>34</sup> Anonim, *Pengertian Check and Balances*, <http://www.temukanpengertian.com>, diakses pada hari Rabu tanggal 7 September 2016, Pukul 10.22 WIB



Untuk itu hadir sebuah konsep yang menjelaskan bagaimana kekuasaan disebar, agar tidak terkonsentrasi pada satu tangan, Konsep itu adalah demokrasi, yang sangat lekat dengan prinsip trias politiknya. Bahwa untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan maka dalam penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan harus dibagi antara eksekutif (sebagai pelaksana) legislatif (sebagai pembuat undang-undang) dan yudikatif (sebagai pengawas).<sup>35</sup>

Sebagai akibat pembagian kekuasaan kenegaraan ini timbullah lembaga-lembaga kenegaraan (*institutions gouvernementales*), yang masing-masing diserahi dan melakukan bidang kekuasaannya. Masing-masing institusi tersebut harus mempunyai kekuasaan yang terpisah dan mapu berjalan sendiri tanpa saling mempengaruhi dan terpengaruh serta tidak saling mencampuri. Kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Selanjutnya, bahwa di dalam ajaran trias politica itu terdapat suasana “*check and balances*” dimana didalam hubungan antar lembaga negara tersebut saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing lembaga tidak amu dicampuri kekuasaannya sehingga natar lembaga-lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.<sup>36</sup>

---

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

<sup>36</sup> *Ibid.*, Anonim, *Pengertian Check and Balances*, <http://www.temukanpengertian.com>, diakses pada hari Rabu tanggal 7 September 2016, Pukul 10.22 WIB .

Ketiga lembaga negara tersebut harus berjalan sesuai mekanisme *check and balances*, saling mengontrol/mengawasi dan menyeimbangkan. Indonesia adalah salah satu negara yang mengadopsi sistem tersebut dalam menjalankan pemerintahannya. Di Indonesia juga telah hadir ketiga lembaga tersebut (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Namun itu hanya sesuatu yang indah pada teorinya saja. Dalam prakteknya ketiga lembaga tersebut masih bisa melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Mekanisme *check and balances* belum terwujud secara efektif.<sup>37</sup>

Masih banyak hal yang rancu bagaimana seharusnya kekuasaan dikelola melalui ketiga lembaga tersebut, karena pada kenyataannya justru ada beberapa hal yang menjadi permasalahan baru. Dan akan banyak kepentingan-kepentingan dari masing-masing lembaga yang akan berbenturan dan menyebabkan macet jalannya pemerintahan. Bahwa mekanisme *check and balances* tidak bisa dilihat dari dua lembaga saja, namun tiga lembaga sekaligus, lain jika dilihat dari pergeseran kekuatan yang dominan, hal tersebut bisa dilihat antara dua lembaga saja.<sup>38</sup>

### 3. Teori Pengawasan.

Menurut George R. Tery mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Sementara menurut Siagian

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Prabowo Herieko, *Check and Balances antar Lembaga Pemerintahan*, <https://prabowoherieko.wordpress.com>, diakses pada Hari Rabu tanggal 7 September 2016, Pukul 21.45 WIB.

menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Donnelly yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan yaitu :<sup>39</sup>

- a. “Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan. Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas serta kuantitas sumber-sumber daya yang digunakan pada organisasi-organisasi. Sumber daya ini harus memenuhi syarat-syarat pekerjaan yang ditetapkan oleh struktur organisasi yang bersangkutan. Diharapkan dengan manajemen akan menciptakan kebijakan dan prosedur serta aturan yang ditujukan untuk menghilangkan perilaku yang menyebabkan hasil kerja yang tidak diinginkan. Dengan demikian, maka

---

<sup>39</sup> Anonim, <http://www.starpdf.com/te/teori-pengawasan-menurut-para-ahli-pdf.html>, diakses hari Kamis tanggal 15 September 2016, pukul 06.25 WIB.

kebijakan merupakan pedoman yang baik untuk tindakan masa mendatang. Pengawasan pendahuluan meliputi; Pengawasan pendahuluan sumber daya manusia, Pengawasan pendahuluan bahan-bahan, Pengawasan pendahuluan modal dan Pengawasan pendahuluan sumber-sumber daya financial.

- b. Pengawasan Pada Saat Kerja Berlangsung (*Cocurrent Control*), adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. Concurrent control terutama terdiri dari tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. Direction berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk. Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya.
- c. Pengawasan Feed Back (*Feed Back Control*), yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan feed back (umpan balik)

adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang.”<sup>40</sup>

Menurut James Af Stoner dan R. Edward Freeman “pengawasan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen, sebagaimana berikut ini, yaitu: fungsi perencanaan (*Planning*), fungsi pengorganisasian (*Organizing*), fungsi pelaksanaan (*Actuating*) dan fungsi pengawasan (*Controlling*).” Pengawasan merupakan salah satu fungsi penting dalam fungsi manajemen. Hal dikarenakan tanpa pengawasan, fungsi yang lain tidan akan berjalan secara efisien, efektif dan maksimal. Boleh dikatakan bahwa masing-masing fungsi manajemen tersebut merupakan satu kesatuan yang menyeluruh dan sistemik, sehingga saling mempengaruhi dan ketergantungan satu sama lain. Pengawasan juga merupakan suatu cara agar tujuan dapat tercapai dengan baik. Biasanya teori pengawasan dalam manajemen dipakai oleh banyak perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuannya. Kemudian banyak para ahli yang mengungkapkan tentang pengawasan seperti Mathis dan Jackson, yang menjelaskan bahwa pengawasan merupakan cara untuk memantau kinerja agar tercapai tujuan organisasi.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

## F. METODE PENELITIAN.

### 1. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan.<sup>42</sup> Dikatakan sebagai penelitian perpustakaan ataupun studi dokumen disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Penelitian perpustakaan demikian dapat dikatakan pula sebagai lawan dari penelitian empiris (penelitian lapangan).<sup>43</sup>

### 2. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>44</sup> Dan pendekatan kasus (*case approach*) yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, hlm.23.

<sup>43</sup> Suratman dan Philips Dillah, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, ALFABETA, Bandung, hlm.51.

<sup>44</sup> Peter Mahmud, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 93.

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm 94.

### 3. Sumber Data.

Dalam penelitian hukum normatif ada beberapa sumber data yang dapat penulis jadikan bahan dalam membuat penelitian, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

A. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang meliputi:

- a. UUD 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi:

- a. Buku “Hukum Tata Negara”, karangan Dr.W.Riawan Tjandra, S.H., M.Hum;
- b. Buku “Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah”, karangan Dian Puji N. Simatupang;

- c. Buku “Hukum Keuangan Negara”, karangan Adrian Sutedi, S.H., M.H;
  - d. Buku “Ilmu Negara”, karangan Samidjo, S.H;
  - e. Buku “Penelitian Hukum Normatif”, karangan Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A. dan Sri Mamudji, S.H., LL. M.;
  - f. Buku “Metode Penelitian Hukum”, karangan Suratman, S.H., M.H dan H. Philips Dillah, S.H., M.H.;
  - g. Buku “Teori dan Hukum Konstitusi”, karangan Dr. Anwar, C., S.H., M.H.;
  - h. Buku “Hukum Keuangan Negara”, karangan Dr. Muhammad Djafar Saidi, S.H., M.H.;
  - i. Buku “Pengantar Teori Hukum”, karangan Hans Kelsen;
  - j. Buku “Metode Penelitian Hukum”, karangan Bambang Sunggono, S.H., M.S; dan
  - k. Buku “Penelitian Hukum”, karangan Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., MS., LL. M
4. Teknik pengumpulan bahan hukum.

Teknik pengumpulan bahan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Teknik ini penulis gunakan karena dalam penelitian ini lebih banyak dibutuhkan untuk mencari dokumen-dokumen atau data-data dengan membaca buku. Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti



mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap.<sup>46</sup>

#### 5. Teknik analisis bahan hukum

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan akan dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif. Yang dimaksud dengan analisis kualitatif, metode normatif kualitatif, yaitu menganalisa hasil studi pustaka ke dalam bentuk gambaran permasalahan dengan metode deduktif-induktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus dan dipelajari sebagai satu kesatuan yang utuh dan sistematis.<sup>47</sup>

### **C. SISTEMATIKA PENULISAN.**

Sistematika penulisan merupakan garis besar penyusunan yang mempermudah dalam hal memahami secara keseluruhan dari isi penelitian dalam skripsi ini bagi penulis sendiri dan bagi para pembacanya. Sistematika penelitian dalam skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab yaitu :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan secara garis besar latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

---

<sup>46</sup> Bambang Sunggono, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 112.

<sup>47</sup> Eko Hariyanti, 2015, *Metode penelitian*, <http://eprints.uns.ac.id>, diakses pada hari Kamis tanggal 21 april 2016, pukul 20.45 WIB.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini penulis akan memaparkan mengenai tinjauan pustaka yang berisi beberapa materi hasil penelitian kepustakaan, yang meliputi tinjauan tentang Keuangan Negara dan Kerugian Negara serta teori-teori dalam penyelenggaraan keuangan negara.

## **BAB III PEMBAHASAN**

Bab ini berisikan pembahasan terhadap masalah-masalah dari rumusan masalah dalam skripsi ini atau bisa disebut juga memaparkan hasil penelitian untuk menjawab permasalahan mengenai kerugian keuangan negara dalam kasus wisma atlit Jakabaring Palembang.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab ini merupakan akhir dari penelitian yang penulis buat yang berisikan kesimpulan dan saran mengenai hasil penelitian. Adapun kesimpulan dan saran yang penulis berikan dalam penelitian ini berguna untuk menambah wawasan dalam hal kerugian keuangan negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Anwar. 2015. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Setara Press.
- Djafar Saidi, Muhammad. 2014. *Hukum Keuangan Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Huda, Ni'Matul. 2015. *Hukum Tata Negara (edisi revisi)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kelsen, Hans. 2010. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media.
- Mahmud Marzuki, Peter. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mahfud MD, Moh. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Puji, Dian N. 2011. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Riawan, Tjandra W. 2013. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Rohim. 2008. *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Pena Multi Media.
- Samidjo, 1986. *Ilmu Negara*. Bandung: CV. Armico.
- Soekanto, Soekanto dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Soeria Atmadja, Arifin. 2010. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum (edisi ketiga)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Sunggono, Bambang. 2012. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Sukardja, Ahmad. 2014. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Suratman, Philips Dillah, 2014, *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta.
- Suryanajaya, A.Y. 2011. *Penyelesaian Kerugian Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik*. Jakarta: CV Eko Jaya.
- Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Triwulan, Titik dan Ismu Gunadi Widodo. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Zainul, Yuswar dan Mulyadi Subri. 2003. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

## **B. Undang-Undang.**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;  
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;  
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;  
Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;  
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas;  
Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM-08/1958 tentang Penyelidikan Harta Benda.

### C. Internet.

Fitri Siregar, *Kronologis Kasus Wisma Atlit Jakabaring*, <http://www.kompasiana.com> diakses pada hari Rabu tanggal 06 April 2016, pukul 22.40 WIB.

Anonim, *Pengertian Check and Balances*, <http://www.temukanpengertian.com>, diakses pada hari Rabu tanggal 7 September 2016, Pukul 10.22 WIB

Anonim, <http://www.starpdf.com/te/teori-pengawasan-menurut-para-ahli-pdf.html>, diakses hari Kamis tanggal 15 September 2016, pukul 06.25 WIB.

Amrizal Aroni, *Kronologis Penggelembungan Dana Wisma Atlet*, <http://www.transformasinews.com/2015/08/kronologis-pengelembungan-dana-wisma-atlet>, diakses pada hari Selasa tanggal 30 Agustus 2016, pukul 08.30 WIB.

Eko Hariyanti, 2015, *Metode penelitian*, <http://eprints.uns.ac.id>, diakses pada hari Kamis tanggal 21 april 2016, pukul 20.45 WIB.

Edwin Hayadi, *Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Perbendaharaan Negara Sebagai Batasan Kerugian Negara (Study Kasus Pada Bank Century)*,

<https://pesonawafa.wordpress.com>, Diakses pada hari Selasa tanggal 09 Agustus 2016, pukul 04.25 WIB.

Nur Khafifah, *Divonis 3 Tahun Penjara Rizal Abdullah Menangis*, <http://news.detik.com>, Diakses pada hari Sabtu 13 Agustus 2016, pukul 21.45 WIB.

Prabowo Herieko, *Check and Balances antar Lembaga Pemerintahan*, <https://prabowoherieko.wordpress.com>, diakses pada Hari Rabu tanggal 7 September 2016, Pukul 21.45 WIB.

Siswanto, *Kasus Wisma Atlet KPK Tetapkan Dudung Purwadi Jadi Tersangka*, <http://www.suara.com/news/2015/12/21/122825/kasus-wisma-atlet-kpk-tetapkan-dudung-purwadi-jadi-tersangka>, diakses pada hari Senin tanggal 15 Agustus 2016, pukul 17.50 WIB.