

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberadaan masyarakat adat sebagai bagian dari keragaman sosial Indonesia turut melahirkan kebutuhan akan pranata ekonomi yang bertumpu pada karakteristik lokal, salah satunya melalui pembentukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali. Rintisan pendirian LPD berangkat dari pemikiran Ida Bagus Mantra, Gubernur Bali saat itu, yang kemudian dituangkan dalam Keputusan Gubernur Nomor 972 Tahun 1984 tentang pembentukan LPD di Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan untuk memperkuat kemampuan ekonomi desa adat melalui pelayanan keuangan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat setempat. Dalam perkembangannya, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 menjadi bagian dari landasan pengaturan LPD sebagai lembaga keuangan yang berkaitan dengan kehidupan ekonomi, sosial, dan kebudayaan desa pakraman. Melalui fungsinya, LPD menyediakan akses pembiayaan bagi masyarakat, baik untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga maupun mengembangkan kegiatan usaha produktif. Kekhasan LPD terletak pada tata kelolanya yang berkelindan dengan norma hukum adat serta nilai kearifan lokal masyarakat Bali. Signifikansi peran tersebut tercermin dalam catatan aset LPD di seluruh Bali yang mencapai Rp21,7 triliun pada penghujung 2019, dengan cakupan 1.433 unit yang tersebar di sembilan kabupaten. Besaran aset tersebut mengindikasikan kedudukan LPD sebagai salah satu instrumen penguatan perekonomian lokal yang berpotensi menopang pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa adat di Provinsi Bali. Lembaga Pengkreditan Desa (LPD) sendiri mempunyai peranan yang sangat penting dalam menopang kehidupan masyarakat khususnya masyarakat desa adat. Adanya LPD dapat memberikan atau berkontribusi terhadap dalam berbagai bentuk salah satunya adalah memberikan dana untuk keperluan upacara, dana untuk pembangunan, dana beasiswa untuk masyarakat adat yang tergolong tidak mampu maupun aktivitas lainnya. Keberadaan LPD di Bali hampir di seluruh desa adat, tidak dipungkiri jika keberadaannya ada yang memberikan keuntungan dan adapun yang

telah mengalami kerugian yang diakibatkan berbagai banyak masalah dan dari berbagai faktor. Dalam praktiknya, muncul berbagai masalah hukum ketika terjadi penyalahgunaan atau pengeolaan dana LPD yang berujung pada proses peradilan pidana. Permasalahan tersebut menjadi menarik untuk dikaji karena terdapat perbedaan karakteristik antara keuangan negara dan keuangan yang dikelola oleh LPD sebagai lembaga milik desa adat. Perkembangan modern memiliki banyak dampak negatif, terutama pada manusia dalam memenuhi hasrat dan kebutuhan mereka dengan melakukan berbagai cara, termasuk korupsi.

Kekaburan norma (*vague norm*) merujuk pada kondisi ketika suatu kaidah hukum tidak memiliki formulasi yang memadai dari segi kejelasan, ketegasan, maupun kelengkapan pengaturan. Kondisi ini dapat memicu perbedaan pemaknaan dalam praktik penegakan hukum. Dalam hukum pidana, ketidakjelasan tersebut menjadi persoalan mendasar karena bersinggungan dengan asas legalitas, terutama prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, yang menghendaki rumusan delik dengan batas pengertian yang tegas dan terukur. Konsekuensinya, penjatuhan pidana harus bertumpu pada norma yang maknanya dapat dikenali secara memadai, bukan pada ketentuan yang membuka ruang ketidakpastian penafsiran. Dengan demikian, presisi formulasi norma pidana merupakan prasyarat penting untuk membatasi diskresi aparat penegak hukum sekaligus melindungi setiap orang dari penerapan hukum yang arbitrer.

Dalam penelitian ini, ketidakjelasan norma hukum terletak pada batas pemaknaan unsur kerugian atas “keuangan negara atau perekonomian negara” sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang telah diperbarui melalui UU Nomor 20 Tahun 2001. Permasalahan tersebut terutama mengemuka ketika ketentuan antikorupsi diterapkan terhadap perkara yang berkaitan dengan tata kelola dana Lembaga Perkreditan Desa (LPD), yakni lembaga keuangan yang berakar pada tatanan sosial dan kelembagaan desa adat di Bali. Belum terartikulasikannya batas konseptual kedua frasa tersebut secara memadai dalam konteks pengelolaan dana LPD berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran mengenai status kerugian yang muncul dari aktivitas kelembagaan tersebut. Kondisi tersebut menuntut pengujian secara hukum untuk memastikan apakah kerugian yang terjadi memenuhi

kualifikasi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara menurut ketentuan antikorupsi.

Dalam konstruksi delik korupsi, unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara menjadi salah satu titik telaah dalam penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3. Meski sama-sama berkaitan dengan akibat terhadap keuangan negara, kedua pasal tersebut memiliki titik tekan yang berlainan. Pasal 2 ayat (1) berkenaan dengan perbuatan memperkaya diri sendiri, pihak lain, atau korporasi melalui cara yang bertentangan dengan hukum. Sebaliknya, Pasal 3 berpusat pada penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang timbul karena jabatan atau kedudukan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, pihak lain, atau korporasi. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa pembuktian kedua delik tidak cukup bertumpu pada persoalan kerugian semata, melainkan juga harus memperhatikan karakter perbuatan dan unsur hukum yang dirumuskan dalam masing-masing pasal. Perbedaan rumusan tersebut memperlihatkan bahwa penerapan kedua pasal perlu didasarkan pada karakteristik perbuatan dan pemenuhan unsur delik masing-masing, sehingga penilaian hukumnya tidak hanya bertumpu pada adanya kerugian, tetapi juga memperhatikan cara perbuatan dilakukan serta unsur lain yang dipersyaratkan oleh undang-undang. Kedua ketentuan tersebut perlu dikaji secara sistematis untuk menilai batas penerapannya terhadap pengelolaan dana LPD, terutama dengan mempertimbangkan karakteristik kelembagaan, sumber dana, serta kedudukan hukum aset yang dikelola. Analisis tersebut penting agar penerapan hukum pidana tidak semata-mata bertumpu pada timbulnya kerugian, tetapi juga didasarkan pada pemenuhan unsur delik dan landasan hukum yang relevan.

Prinsip negara hukum memperoleh landasan konstitusional dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menempatkan hukum sebagai pijakan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsekuensinya, penanganan perkara pidana harus berpijak pada norma hukum yang berlaku, dengan penegakan hukum tidak sebatas dimaknai sebagai penerapan ketentuan dan pemberian hukuman, tetapi juga perlu memperhatikan batas kewenangan aparat dan hak-hak pihak yang terlibat di dalamnya. Hukum dengan demikian memiliki peran ganda, yakni memberikan pedoman bagi tindakan penyelenggara negara sekaligus

mencegah penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang. Melalui penerapan hukum yang terukur dan berkeadilan, kepastian hukum dapat berjalan beriringan dengan perlindungan hak asasi manusia, sehingga tujuan penegakan hukum tidak berhenti pada kepatuhan terhadap norma, tetapi juga mencerminkan rasa keadilan dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam sistem penegakan hukum, hukum pidana berkedudukan sebagai sarana *ultimum remedium*, yakni instrumen yang penggunaannya perlu ditempatkan sebagai upaya terakhir. Karakteristik tersebut menuntut pembentukan norma pidana yang memiliki batasan konseptual secara terang, terukur, dan tidak membuka ruang bagi disparitas penafsiran yang berlebihan. Tuntutan ini berkelindan dengan sifat hukum pidana yang memungkinkan negara menjatuhkan sanksi terhadap individu sekaligus membatasi kebebasan yang bersangkutan. Oleh sebab itu, perumusan delik harus tunduk pada asas legalitas, yang menghendaki agar dasar pemidanaan ditetapkan terlebih dahulu melalui ketentuan yang jelas dan dapat dipahami, sehingga seseorang tidak dikenai pertanggungjawaban pidana atas perbuatan yang batas-batas keterlarangannya tidak dirumuskan secara memadai.

Salah satu ranah penegakan hukum yang memperlihatkan kompleksitas persoalan tersebut ialah pemberantasan tindak pidana korupsi. Penanganan perkara korupsi tidak cukup dimaknai sebagai upaya menjatuhkan pidana kepada pihak yang terbukti bersalah, melainkan juga mencakup kepentingan untuk mengatasi dampak finansial dan ekonomi yang ditimbulkan terhadap negara. Kerangka hukum yang menaungi orientasi tersebut merujuk pada UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi beserta perubahannya melalui UU Nomor 20 Tahun 2001, yang selanjutnya disingkat UU Tipikor.

Penentuan ada atau tidaknya tindak pidana korupsi berkaitan erat dengan pembuktian unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Walaupun sama-sama memuat unsur tersebut, kedua pasal memiliki titik tekan yang berlainan. Pasal 2 ayat (1) menempatkan tindakan yang bertentangan dengan hukum dan berorientasi pada pengayaan diri sendiri, orang lain, atau korporasi sebagai inti perbuatan yang dilarang. Sebaliknya, Pasal 3 berfokus pada penggunaan kewenangan, kesempatan,

atau sarana yang timbul dari jabatan maupun kedudukan secara menyimpang demi memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, pihak lain, atau korporasi. Oleh sebab itu, karakter perbuatan yang menjadi dasar pemidanaan merupakan pembeda pokok antara kedua ketentuan tersebut. Persoalan kerugian keuangan negara dalam penerapannya tidak cukup dinilai hanya dari adanya penyimpangan pengelolaan dana, tetapi juga perlu ditelaah berdasarkan status hukum kekayaan yang menjadi objek perkara dan pemenuhan seluruh unsur delik yang disangkakan. Kedua ketentuan tersebut menjadi pijakan substantif dalam penanganan perkara korupsi, meskipun masing-masing memiliki karakteristik unsur delik yang berbeda (Ari, 2021).

Meskipun demikian, penerapan ketentuan tersebut menyisakan persoalan interpretatif, terutama berkenaan dengan batasan konseptual dan tolok ukur yuridis untuk menentukan keberadaan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Belum terperinci tolok ukur untuk memastikan keberadaan unsur kerugian keuangan negara membuka ruang bagi munculnya perbedaan penafsiran di antara aparat penegak hukum ketika menangani perkara korupsi. Kondisi tersebut tidak sekadar menyangkut persoalan teknis pembuktian, tetapi juga berkenaan dengan batas penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana dan dasar pembebanan pertanggungjawaban pidana kepada pihak yang bersangkutan. Oleh sebab itu, penelaahan terhadap unsur kerugian keuangan negara perlu dilakukan secara cermat agar penerapannya bertumpu pada landasan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan, bukan semata-mata pada perbedaan cara memahami norma yang berlaku.

Pasal 3 UU Tipikor menitikberatkan pada penyimpangan penggunaan otoritas, peluang, atau fasilitas yang melekat pada jabatan maupun kedudukan seseorang demi memberikan keuntungan bagi dirinya, pihak lain, atau korporasi, yang berpotensi menimbulkan kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara. Dengan demikian, titik persoalan dalam penerapannya tidak berhenti pada pembuktian kerugian yang ditimbulkan, tetapi turut mencakup penilaian atas penyalahgunaan kewenangan yang menjadi dasar perbuatan tersebut. Oleh karena itu, penilaian terhadap unsur pasal ini perlu mempertimbangkan keterkaitan antara jabatan atau kedudukan pelaku, bentuk penyalahgunaan yang dilakukan, tujuan

untuk memperoleh keuntungan, dan kerugian yang ditimbulkan. Keempat aspek tersebut perlu dikaji secara menyeluruh agar penerapan Pasal 3 tidak semata-mata didasarkan pada munculnya kerugian, tanpa disertai pembuktian atas unsur-unsur perbuatan yang disyaratkan oleh undang-undang (M. N. & Romlan, 2024) dari frasa “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara”. Ketiadaan batasan normatif tersebut menimbulkan persoalan dalam praktik, terutama ketika frasa tersebut diterapkan terhadap subjek dan objek hukum yang tidak secara eksplisit berada dalam rezim keuangan negara (Reform ICJR, 2020).

Dalam perspektif doktrinal, pembentukan ketentuan pidana mensyaratkan konstruksi norma yang presisi, eksplisit, dan tidak menyisakan ambiguitas agar selaras dengan prinsip legalitas, khususnya asas kepastian rumusan hukum (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*). Ketidakajekan dalam menentukan cakupan konseptual “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” dapat membuka ruang disparitas interpretasi di antara aparat penegak hukum, mulai dari penyidik, penuntut umum, hingga hakim. Sejumlah literatur yang mengkaji persoalan tersebut memperlihatkan bahwa pemaknaan keuangan negara dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi masih menyisakan problematika teoretis, terutama ketika diterapkan terhadap entitas nonpemerintah maupun organisasi yang berlandaskan partisipasi masyarakat dan tidak terintegrasi secara langsung ke dalam tata kelola fiskal negara (Satria & Nugraha, 2018; ICJR, 2020; Wibowo, 2021). Kompleksitas tersebut kian mengemuka apabila dihadapkan pada lembaga adat, mengingat institusi ini memiliki tatanan kelembagaan, mekanisme pengelolaan sumber daya, serta karakter normatif yang khas dalam konfigurasi sistem hukum Indonesia (N., & Romlan, 2024).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menempatkan pembuktian kerugian keuangan negara sebagai unsur yang harus dipastikan keberadaan dan besaran nyatanya, sehingga penerapannya tidak bertumpu pada penilaian yang arbitrer. Penegasan tersebut memiliki signifikansi fundamental karena penentuan terpenuhinya unsur delik berkorelasi erat dengan legitimasi penggunaan kewenangan pemidanaan serta perlindungan hak-hak individu. Pertimbangan tersebut menggarisbawahi perlunya koherensi antara pemaknaan unsur kerugian keuangan negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi dengan dasar hukum yang dapat dipertanggungjawabkan serta konstruksi argumentasi yuridis yang cermat. Penentuan terpenuhi atau tidaknya unsur tersebut tidak semestinya hanya bertolak dari adanya kekurangan atau kehilangan aset dalam pengelolaan suatu lembaga, melainkan harus didahului pemeriksaan terhadap status hukum kekayaan yang dipersoalkan, dasar penguasaan atasnya, dan keterkaitannya dengan keuangan negara. Kehati-hatian dalam menafsirkan unsur tersebut diperlukan agar penerapan hukum pidana tetap berada dalam koridor norma yang berlaku dan tidak melahirkan pertanggungjawaban pidana melalui penafsiran yang mengaburkan batas kepastian hukum.

Meskipun demikian, hingga saat ini belum terdapat pengaturan normatif yang secara tegas menguraikan makna frasa “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara”, khususnya apabila frasa tersebut dihadapkan pada lembaga yang tidak secara struktural berada dalam sistem keuangan negara, Persoalan tersebut menjadi semakin relevan dalam konteks Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Provinsi Bali.

Keberadaan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan desa adat di Bali untuk memiliki tata kelola keuangan yang mampu menopang kehidupan komunitasnya. Melalui lembaga ini, sumber daya ekonomi yang berada di lingkungan desa adat diupayakan agar dapat dimanfaatkan bagi kepentingan bersama, termasuk mendukung aktivitas sosial kemasyarakatan dan menjaga kesinambungan tradisi budaya setempat. Keberadaan LPD memperoleh landasan hukum melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017, yang mengakui LPD sebagai lembaga keuangan milik desa adat dengan pengelolaan yang diselenggarakan secara mandiri oleh krama desa adat. Dari segi pembiayaan, kegiatan LPD terutama ditopang oleh dana yang dihimpun dari masyarakat, sementara sumber keuangan yang berkaitan dengan desa adat maupun bantuan pemerintah daerah dapat berperan sesuai dengan keadaan dan ketentuan yang mendasarinya. Perbedaan asal pendanaan ini memiliki arti penting dalam kajian hukum, sebab sumber dana yang masuk ke dalam LPD tidak serta-merta menentukan status seluruh kekayaan yang dikelolanya. Oleh karena itu, penilaian terhadap kedudukan aset LPD perlu memperhatikan asal perolehan, dasar kepemilikan, dan ketentuan hukum yang mengatur pengelolaannya secara tersendiri

(Putra, I Made, Sudarma, & I Ketut, 2019).

Karakteristik tersebut menunjukkan bahwa LPD tidak sepenuhnya dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara atau badan publik, namun juga tidak dapat disamakan dengan badan usaha privat murni. Kedudukan hukum LPD berada pada posisi yang khas sebagai lembaga keuangan berbasis adat (Ardika & I Wayan, 2021).

Dalam beberapa putusan pengadilan mengenai tindak pidana korupsi pada LPD, penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menunjukkan adanya persoalan mengenai penafsiran frasa "kerugian keuangan negara atau perekonomian negara". Salah satu putusan pengadilan digunakan dalam penelitian ini sebagai bahan analisis terhadap penerapan norma tersebut.

Namun demikian, penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor dalam perkara tersebut menimbulkan persoalan yuridis, khususnya terkait dengan kejelasan formulasi frasa "kerugian keuangan negara atau perekonomian negara". Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, dana LPD diposisikan sebagai bagian dari keuangan negara, tanpa disertai argumentasi normatif yang memadai mengenai kedudukan hukum LPD dan status dana yang dikelolanya.

Persoalan mendasar muncul karena tidak terdapat rumusan tegas dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maupun Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa yang secara khusus menempatkan dana LPD ke dalam cakupan keuangan negara. Ketiadaan penegasan tersebut menyisakan ruang penafsiran mengenai kedudukan yuridis dana yang dikelola LPD, terutama ketika lembaga ini berhadapan dengan penerapan unsur kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi. Situasi demikian memperlihatkan adanya ketidakjelasan normatif (*vague norm*) yang berpotensi memunculkan perbedaan pemaknaan dalam praktik penegakan hukum. Oleh sebab itu, status dana LPD perlu ditelaah melalui keterkaitan antarketentuan hukum yang berlaku, bukan semata-mata disimpulkan berdasarkan karakteristik kelembagaan atau sumber dana secara terpisah dalam formulasi unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara ketika diterapkan terhadap lembaga berbasis adat seperti LPD.

Problematika ketidakjelasan norma dalam persoalan ini bersumber pada

belum tersedianya parameter hukum yang definitif untuk menentukan apakah kerugian yang dialami oleh institusi kepunyaan masyarakat hukum adat dapat dikualifikasikan secara langsung sebagai kerugian keuangan negara. Belum tersedianya parameter yuridis yang tegas untuk dijadikan acuan penilaian berpotensi melahirkan perbedaan konstruksi hukum di antara aparat penegak hukum, baik ketika menelusuri dugaan tindak pidana pada tahap penyidikan maupun saat merumuskan pertimbangan hukum dalam proses adjudikasi di pengadilan. Konsekuensinya, penerapan ketentuan hukum berisiko bergantung pada perspektif masing-masing penegak hukum, alih-alih bertumpu pada standar normatif yang seragam.

Perlindungan konstitusional terhadap hak setiap orang untuk memperoleh kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menuntut agar pelaksanaan hukum tidak bergantung pada penafsiran yang berubah-ubah tanpa dasar yang dapat dipertanggungjawabkan. Jaminan tersebut memiliki arti penting dalam hukum pidana, mengingat kekeliruan dalam memahami batas suatu ketentuan dapat berimplikasi pada penetapan pertanggungjawaban seseorang. Oleh karena itu, pembentukan norma pidana perlu disertai batasan makna yang dapat dikenali secara rasional, sehingga subjek hukum mampu memahami perbuatan yang dilarang dan aparat penegak hukum memiliki pijakan yang memadai ketika menerapkannya. Apabila suatu rumusan menyisakan ketidakjelasan yang substansial, terbuka kemungkinan munculnya perbedaan penerapan terhadap perkara yang memiliki karakteristik serupa. Kondisi ini menjadikan kejelasan norma bukan sekadar persoalan teknik perumusan peraturan, melainkan bagian dari upaya mencegah penerapan kewenangan pidana secara tidak konsisten dan menjaga hak warga negara dari pertanggungjawaban yang tidak memiliki dasar hukum yang terang. Melalui formulasi yang presisi, setiap subjek hukum semestinya memperoleh kejelasan mengenai kualifikasi perbuatan yang dilarang beserta implikasi hukum yang menyertainya.

Persoalan tersebut memperoleh relevansi yang lebih spesifik dalam tata kelola Lembaga Perkreditan Desa (LPD), terutama ketika frasa “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi tidak disertai penegasan yang memadai mengenai cakupan dana yang dikelola oleh lembaga berbasis desa adat. Situasi ini menimbulkan ketidakpastian mengenai landasan pengenaan pertanggungjawaban pidana terhadap pengurus LPD. Risiko penerapan ketentuan tindak pidana korupsi muncul ketika kerugian yang dialami LPD diperlakukan sebagai kerugian keuangan negara tanpa terlebih dahulu memastikan dasar yuridis yang menghubungkan kekayaan lembaga tersebut dengan rezim keuangan negara.

Persoalan hukum yang dikaji tidak berhenti pada penafsiran unsur-unsur delik korupsi, tetapi turut menyentuh kemungkinan ketidakselarasan pengaturan antara rezim hukum pidana korupsi pada tingkat nasional dan ketentuan daerah yang menjadi landasan penyelenggaraan Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Dalam hal ini, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu dicermati secara berdampingan dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa, terutama untuk menilai kesesuaian pengaturan keduanya dalam menentukan status hukum dana dan aset LPD serta implikasinya terhadap penerapan unsur kerugian keuangan negara. Regulasi daerah tersebut menempatkan LPD sebagai institusi keuangan yang dimiliki desa adat dan penyelenggaraannya berlandaskan ketentuan hukum adat. Sebaliknya, pengaturan dalam rezim pemberantasan tindak pidana korupsi belum secara spesifik menguraikan kedudukan kekayaan lembaga adat dalam menentukan terpenuhi atau tidaknya unsur kerugian keuangan negara. Perbedaan titik tekan pengaturan tersebut menimbulkan kebutuhan untuk menelaah hubungan antarnorma secara sistematis agar karakteristik kelembagaan LPD tidak diabaikan dalam penentuan pertanggungjawaban pidana.

Penelaahan terhadap persoalan hukum Lembaga Perkreditan Desa (LPD) perlu diawali dengan pemilahan yang cermat antara lingkup keuangan negara, keuangan daerah, dan kekayaan yang berada dalam pengelolaan LPD. Ketiga kategori tersebut tidak dapat dipersamakan begitu saja karena masing-masing memiliki dasar penguasaan, mekanisme pengelolaan, dan konsekuensi hukum yang berbeda. Pengertian keuangan negara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dibangun melalui cakupan hak dan kewajiban negara yang memiliki konsekuensi nilai ekonomis, termasuk kekayaan yang menurut ketentuan hukum berada dalam

lingkup pengelolaan keuangan negara. Pengaturan tersebut menjadi landasan untuk menelusuri batas-batas objek yang dapat dikategorikan sebagai keuangan negara. Adapun relasi fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah memperoleh kerangka pengaturan tersendiri melalui UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang mengatur tata hubungan keuangan kedua tingkat pemerintahan tersebut. Kedua undang-undang ini memiliki lingkup pengaturan yang berbeda, tetapi relevan untuk memahami konstruksi hukum pengelolaan keuangan publik di Indonesia. Kedua peraturan tersebut menjadi pijakan awal untuk menelaah batas cakupan keuangan publik. Namun, penentuan kedudukan kekayaan LPD tetap memerlukan pemeriksaan tersendiri terhadap sumber pembentukan aset, status kepemilikannya, serta ketentuan yang mengatur penguasaan dan pertanggungjawabannya. Dengan demikian, keterkaitan LPD dengan pemerintah daerah atau keberadaan sumber dana publik tidak dengan sendirinya membenarkan penyamaan seluruh kekayaan LPD dengan keuangan negara. Meskipun keuangan daerah memiliki keterkaitan dengan sistem keuangan negara, karakteristik kepemilikan, sumber perolehan, mekanisme pengelolaan, serta pertanggungjawaban atas kekayaan LPD tetap perlu diperiksa secara tersendiri. Oleh karena itu, penentuan status hukum dana LPD tidak semestinya hanya didasarkan pada keberadaan kerugian, melainkan harus ditopang oleh analisis normatif mengenai status kepemilikan dan hubungan hukum kekayaan tersebut dengan keuangan negara.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 tentang LPD tidak mengenal istilah "kerugian keuangan negara". Perda hanya mengatur pengelolaan kekayaan LPD sebagai kekayaan milik desa adat. Oleh karena itu, ketika hakim menerapkan konsep kerugian keuangan negara berdasarkan UU Tipikor terhadap kerugian LPD, muncul persoalan harmonisasi norma karena kedua rezim hukum menggunakan konsep keuangan yang berbeda

LPD memiliki karakteristik keuangan yang berpijak pada kekayaan desa adat dan penghimpunan dana masyarakat, dengan tata kelola yang berlandaskan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017. Corak pendanaan tersebut menghadirkan persoalan yuridis mengenai kedudukan aset LPD dalam konstruksi keuangan negara. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan mendasar antara

pengelolaan kekayaan berbasis komunitas adat dan pengelolaan keuangan yang secara normatif dikategorikan sebagai keuangan negara. Atas dasar itu, keberadaan kerugian keuangan negara dalam perkara yang berkaitan dengan LPD tidak cukup ditentukan hanya dengan melihat adanya penyimpangan dalam pengelolaan kekayaan. Penilaiannya perlu bertolak dari penelusuran mengenai asal-usul dan kedudukan yuridis kekayaan yang dipersoalkan, ketentuan hukum yang mengatur penguasaan serta pengelolaannya, dan pertimbangan hakim dalam perkara sejenis. Rangkaian penelaahan tersebut diperlukan agar penempatan unsur kerugian keuangan negara memiliki pijakan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan, sekaligus mencegah penerapan ketentuan tindak pidana korupsi yang mengabaikan karakter hukum LPD.

Penelitian ini berangkat dari pandangan bahwa pertimbangan hakim masih menyisakan persoalan normatif karena belum menguraikan secara memadai dasar hukum yang menempatkan keuangan LPD sebagai bagian dari keuangan negara. Kajian ini diarahkan untuk menelaah secara kritis landasan yuridis yang digunakan hakim dalam mengimplementasikan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terhadap LPD, tanpa menempatkan putusan pengadilan dalam kerangka pembenaran maupun penolakan secara apriori. Fokus analisis terletak pada konstruksi argumentasi hukum yang mendasari penilaian hakim, terutama ketika konsep kerugian keuangan negara diterapkan terhadap lembaga keuangan berbasis desa adat. Dalam sejumlah putusan, penalaran hukum tersebut masih menyisakan ruang perdebatan normatif, khususnya terkait kejelasan dasar hukum yang menghubungkan kekayaan LPD dengan cakupan keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kondisi ini menuntut pengkajian lebih lanjut terhadap ketepatan penafsiran hukum yang digunakan, agar penerapan ketentuan tindak pidana korupsi tidak hanya bertumpu pada keberadaan kerugian, tetapi juga mempertimbangkan status hukum kekayaan yang menjadi objek perkara.

Penempatan kerugian yang timbul dalam pengelolaan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) ke dalam kategori kerugian keuangan negara memerlukan penalaran hukum yang bertolak dari dasar pengaturan yang jelas, bukan semata-mata didasarkan pada adanya kerugian dalam kegiatan kelembagaan. Tanpa penelusuran

terhadap status hukum dana dan aset yang dipersoalkan, penetapan tersebut berisiko mengaburkan batas penerapan hukum pidana dan menimbulkan ketidakpastian mengenai norma yang menjadi dasar pemidanaan. Keadaan ini menjadi penting untuk dicermati karena asas legalitas menghendaki agar pertanggungjawaban pidana berpijak pada ketentuan yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan penafsiran terhadap unsur delik harus tetap berada dalam batas makna hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Atas dasar itu, Penelitian ini menelaah landasan penalaran yuridis yang digunakan hakim ketika menghubungkan unsur-unsur delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan karakteristik hukum Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Penelaahan tersebut diarahkan untuk mengurai cara hakim memaknai unsur kerugian keuangan negara, menentukan relevansi unsur tersebut terhadap dana dan kekayaan LPD, serta menyelaraskan konstruksi hukum yang digunakan dengan asas legalitas dan tuntutan kepastian hukum, terutama dalam menilai landasan yuridis penentuan kerugian keuangan negara dan kesesuaiannya dengan asas legalitas serta kepastian hukum. Khususnya dalam menghubungkan kerugian lembaga keuangan milik desa adat dengan konsep kerugian keuangan negara. Analisis ini turut mempertimbangkan kedudukan LPD dalam kerangka hukum adat dan peraturan daerah yang mengaturnya guna menilai keselarasan penalaran hakim dengan asas legalitas, kepastian hukum, dan keadilan, tanpa terlebih dahulu mengasumsikan bahwa setiap kerugian LPD merupakan ataupun bukan merupakan kerugian keuangan negara.

Dengan mencermati uraian tersebut, titik persoalan dalam penanganan perkara korupsi yang melibatkan LPD perlu ditelusuri lebih jauh daripada sekadar pembuktian adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau penggunaan kewenangan yang menyimpang. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada batas pemaknaan unsur “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, terutama ketika unsur tersebut dihadapkan pada karakter kelembagaan LPD dan corak kepemilikan serta pengelolaan kekayaannya. Ketidakjelasan mengenai batas cakupan unsur tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran dalam menentukan apakah kerugian yang timbul dari pengelolaan LPD dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan

negara. Oleh sebab itu, persoalan ini menuntut penelaahan normatif terhadap rumusan undang-undang beserta dasar argumentasi hukum yang digunakan dalam penerapannya terhadap perkara LPD.

Apabila kekaburan norma mengenai frasa "kerugian keuangan negara atau perekonomian negara" tetap dipertahankan tanpa adanya kejelasan pengaturan, maka akan menimbulkan berbagai implikasi yuridis dalam praktik penegakan hukum. Implikasi tersebut antara lain berupa ketidakpastian hukum dalam menentukan status keuangan LPD, munculnya disparitas putusan pengadilan terhadap perkara yang memiliki karakteristik serupa, potensi kesalahan penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, serta meningkatnya risiko kriminalisasi terhadap pengelola LPD yang sesungguhnya mengelola keuangan desa adat.

Persoalan tersebut berimplikasi terhadap jaminan perlindungan hukum bagi pengelola LPD sekaligus berpotensi memengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap konsistensi penegakan hukum pidana. Atas dasar itu, penelitian ini menitikberatkan pada penelaahan yuridis normatif terhadap rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, terutama mengenai pemaknaan frasa "kerugian keuangan negara atau perekonomian negara". Putusan pengadilan dikaji sebagai representasi penerapan norma dalam praktik peradilan untuk mengevaluasi keselarasan pertimbangan hakim dengan asas legalitas dan kepastian hukum. Melalui analisis tersebut, penelitian ini berupaya mengidentifikasi ketepatan konstruksi hukum yang digunakan dalam perkara LPD dengan mempertimbangkan karakteristik kelembagaan, kedudukan kekayaan, serta rezim pengaturan yang berlaku bagi lembaga keuangan berbasis desa adat.

Berpijak pada uraian latar belakang tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji formulasi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, khususnya mengenai pemaknaan frasa "kerugian keuangan negara atau perekonomian negara" dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Atas dasar permasalahan yuridis tersebut, peneliti mengangkat judul penelitian sebagai berikut **"ANALISIS YURIDIS FORMULASI PASAL 2 AYAT (1) DAN PASAL 3 TERKAIT FRASA KERUGIAN KEUANGAN NEGARA ATAU PEREKONOMIAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI PADA LEMBAGA PENGREDITAN DESA (LPD)"**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan hasil analisis dari observasi dan pengamatan yang peneliti lakukan dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

1. Adanya ketidakjelasan normatif dalam pemaknaan frasa “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, terutama ketika ketentuan tersebut diimplementasikan terhadap Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai institusi keuangan yang berlandaskan tatanan desa adat dan tunduk pada pengaturan melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali. Kondisi tersebut membuka ruang bagi disparitas interpretasi dalam proses peradilan, khususnya dalam menentukan kualifikasi kerugian yang timbul dari pengelolaan keuangan LPD. Ketidakpastian dalam penafsiran tersebut berimplikasi pada kejelasan penerapan norma pidana, konsistensi penegakan hukum, serta pemenuhan prinsip kepastian hukum dan keadilan bagi pihak-pihak yang terlibat.
2. Belum jelasnya kualifikasi yuridis atas dana yang dikelola LPD dalam kaitannya dengan rezim keuangan negara berpotensi memunculkan disparitas penafsiran di kalangan aparat penegak hukum maupun dalam pertimbangan hakim. Ketidakjelasan tersebut berkaitan dengan penentuan status hukum kekayaan LPD serta landasan normatif yang digunakan untuk mengategorikan kerugian pengelolaannya sebagai kerugian keuangan negara, sehingga berimplikasi terhadap konsistensi penerapan ketentuan tindak pidana korupsi.
3. Penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terhadap Lembaga Perkreditan Desa (LPD) menyisakan persoalan yuridis terkait pemenuhan asas kepastian hukum, terutama dalam menginterpretasikan unsur kerugian keuangan negara pada institusi keuangan yang berakar pada tata kelola desa adat. Persoalan ini terletak pada kejelasan landasan hukum yang digunakan untuk mengualifikasikan kerugian LPD sebagai kerugian keuangan negara, sehingga diperlukan penelaahan terhadap keselarasan antara konstruksi

norma pidana, status hukum kekayaan LPD, dan penerapannya dalam praktik peradilan.

4. Belum terbangunnya harmonisasi normatif yang memadai antara pengaturan Persoalan penelitian ini berangkat dari pertemuan dua landasan pengaturan yang memiliki ruang lingkup dan orientasi berbeda, yakni tata kelola kelembagaan serta kekayaan LPD sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 dan rumusan delik korupsi dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perbedaan kerangka pengaturan tersebut memunculkan kebutuhan untuk menguji bagaimana status yuridis kekayaan LPD ditempatkan dalam konsep keuangan negara. Penelaahan ini juga mencakup penentuan tolok ukur hukum yang dapat dipertanggungjawabkan untuk menetapkan adanya kerugian keuangan negara ketika LPD menjadi pihak yang terlibat dalam suatu perkara korupsi. Dengan demikian, pokok persoalannya tidak berhenti pada dugaan penyimpangan pengelolaan dana, tetapi turut menyentuh dasar normatif yang membenarkan penerapan unsur kerugian keuangan negara terhadap lembaga keuangan berbasis desa adat tersebut.

1.3 Pembatasan Masalah

Berpijak pada identifikasi permasalahan yang telah dipaparkan, ruang lingkup penelitian ini difokuskan pada kajian yuridis normatif terhadap konstruksi frasa “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Kajian ini juga menempatkan putusan pengadilan yang menyangkut dugaan tindak pidana korupsi dalam pengelolaan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai objek penelaahan untuk menelusuri cara hakim memaknai dan menerapkan ketentuan hukum terhadap fakta perkara yang diadili. Penelaahan tersebut tidak berhenti pada hasil akhir putusan, tetapi turut mencermati bangunan argumentasi yuridis yang digunakan hakim, terutama ketika menentukan cakupan unsur kerugian keuangan negara dan menghubungkannya dengan karakteristik LPD sebagai lembaga keuangan yang bertumpu pada tatanan desa adat. Melalui pengkajian ini, dapat ditelaah apakah pertimbangan hukum dalam putusan memiliki landasan normatif yang memadai serta mencerminkan penerapan asas legalitas dan

kepastian hukum secara selaras.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan dan kedudukan hukum Lembaga Pengkreditan Desa (LPD) dalam sistem hukum Indonesia?
2. Bagaimana penerapan frasa “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Lembaga Pengkreditan Desa (LPD)?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, adapun tujuan dari penelitian pengembangan ini adalah sebagai berikut :

1.5.1 Tujuan Umum

Untuk menganalisis secara yuridis formulasi pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU Tipikor terkait frasa kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam penerapannya pada kasus Lembaga Pengkreditan Desa (LPD).

1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Untuk menganalisis kejelasan formulasi frasa kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-undang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditinjau dari asas kepastian hukum.
- b. Untuk menganalisis peneraan frasa “kerugian keuangan negara” dalam putusan pengadilan mengenai tindak pidana korupsi pada Lembaga Pengkreditan Desa (LPD).
- c. Untuk menilai kesesuaian penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Lembaga Pengkreditan Desa (LPD) dengan asasa legalitas dan asas kepastian hukum.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat Teoritis

Pada tataran pengembangan keilmuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan sudut pandang analitis bagi pembahasan hukum pidana dan tata kelola keuangan negara, khususnya dalam mengurai batas pemaknaan yuridis atas unsur “kerugian keuangan negara atau perekonomian negara” sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pengkajian tersebut diarahkan untuk menelaah bagaimana rumusan norma itu ditafsirkan ketika berhadapan dengan karakteristik kelembagaan dan pengelolaan kekayaan Lembaga Perkreditan Desa (LPD), sehingga dapat memperkaya diskursus akademik mengenai cakupan pertanggungjawaban pidana dan kepastian penerapan hukum dalam perkara korupsi. Kajian ini juga diharapkan dapat memperdalam diskursus doktrinal mengenai kejelasan unsur delik korupsi ketika diterapkan terhadap institusi nonpemerintah yang berlandaskan tatanan adat, khususnya Lembaga Perkreditan Desa (LPD), analisis penelitian ini juga diarahkan pada pembacaan kritis terhadap putusan pengadilan dalam perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Penelaahan tersebut tidak berhenti pada identifikasi norma yang dijadikan dasar pemidanaan, tetapi turut menguji bangunan argumentasi hakim, cara unsur kerugian keuangan negara dimaknai, serta pertimbangan yang digunakan untuk menghubungkan pengelolaan kekayaan LPD dengan lingkup keuangan negara. Melalui pengkajian tersebut, dapat ditelusuri apakah penerapan ketentuan pidana telah bertumpu pada dasar hukum yang memadai dan selaras dengan tuntutan asas legalitas serta kepastian hukum, terutama ketika karakter LPD sebagai lembaga keuangan yang berakar pada desa adat berhadapan dengan rezim hukum keuangan negara. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan mampu memperkaya diskursus hukum mengenai batas penerapan tindak pidana korupsi terhadap LPD sekaligus menyediakan pijakan konseptual bagi kajian berikutnya tentang pertautan antara hukum pidana nasional, tata kelola keuangan, dan keberadaan lembaga keuangan

berbasis masyarakat adat di Indonesia.

1.6.2 Manfaat Praktis

1) Bagi Penulis

Pada tataran implementatif, hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan perspektif analitis bagi aparat penegak hukum maupun pihak lain yang berkepentingan dalam menguji dasar pertanggungjawaban pidana pada perkara yang bersinggungan dengan Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Sumbangan tersebut terutama berkaitan dengan penentuan apakah kerugian yang muncul dari pengelolaan kekayaan LPD secara yuridis dapat ditempatkan sebagai kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Untuk keperluan tersebut, kajian ini menitikberatkan pada penelaahan asal-usul kekayaan, dasar penguasaan dan pengelolaannya, serta kedudukan hukumnya dalam sistem keuangan negara. Penelaahan semacam ini diharapkan dapat mencegah penyamaan antara kerugian yang dialami suatu lembaga dan kerugian negara tanpa landasan hukum yang memadai, sekaligus mendorong penerapan ketentuan pidana yang selaras dengan asas legalitas dan kepastian hukum.

2) Bagi Masyarakat dan Lembaga Adat

Memberikan pemahaman hukum bagi pengelola LPD dan masyarakat terkait batas pertanggungjawaban pidana pengelola LPD, terutama terkait dengan pengelolaan dana lembaga dan risiko pertanggungjawaban tindak pidana korupsi.

3) Bagi Pemerintah Daerah dan Aparat Penegak Hukum

Menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pengelolaan dan pengawasan LPD dan Memberikan bahan pertimbangan bagi aparat penegak hukum dalam menerapkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terhadap LPD.

4) Bagi Dunia Akademik

Menambah wawasan pustaka dalam bidang penelitian hukum normatif yang mengaitkan antara hukum pidana positif, hukum adat, dan penerapan

yurisprudensi di pengadilan.

