

**ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* MENGENAI UNSUR KERUGIAN
NEGARA DALAM RANGKA PELAKSANAAN STABILITAS
SISTEM KEUANGAN NEGARA MENURUT UNDANG-
UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020**

SKRIPSI

Oleh:

Muhammad Anang Hardyanto

NIM. C04217024



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Progam Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

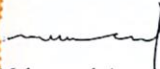
Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Anang Hardyanto
NIM : C04217024
Fakultas/ : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/
Jurusan/Prodi : Hukum Tata Negara.
Judul Skripsi : Analisis *Fiqh Siyāsah* Mengenai Unsur Kerugian
Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas
Sistem Keuangan Negara Menurut Undang-
Undang Nomor 2 Tahun 2020.

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Juni 2022
Saya Yang Menyatakan,




Muhammad Anang Hardyanto
C04217024

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang berjudul “Analisis *Fiqh Siyāsah* Mengenai Unsur Kerugian Negara dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020” yang ditulis oleh Muhammad Anang Hardyanto NIM. C04217024 telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan

Surabaya, 15 Juni 2022

Pembimbing



Suyikno, S.Ag, M.H.
NIP. 197307052011011001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Anang Hardyanto NIM. C04217024 ini telah dipertahankan didepan Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu 13 Juli 2022 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I

Suryikno, S.Ag, M.H
NIP. 197307052011011001

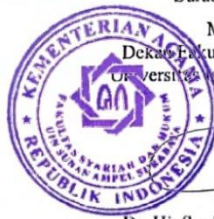
Penguji II

Dr. Nurul Asiya Nadhifah, MHI
NIP. 197504232003122001
Penguji IV

Dr. H. Muhammad Gufron, Lc, MHI
NIP. 197602242001121003

Dr. Riza Multazam Luthfy, S.H, M.H.
NIP. 198611092019031008.

Surabaya, 19 Juli 2022



Mengesahkan,
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Dekan,

Dr. Hj. Suqiyah Musyafa'ah, M.Ag.
NIP. 196303271999032001

Dipindai dengan CamScanner



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : MUHAMMAD ANANG HARDYANTO
NIM : C04217024
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : ananghardyanto@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☐ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Analisis *fiqh siyasah* mengenai unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 18 Juli 2022

Penulis

(Muhammad Anang Hardyanto)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian normatif dengan judul “Analisis *fiqh siyāsah* Mengenai Unsur Kerugian Negara dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan rumusan masalah yaitu bagaimana unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan bagaimana analisis *fiqh siyāsah* mengenai unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

Data penelitian dihimpun melalui teknik dokumentasi yang berasal dari sumber primer dan sekunder. Selanjutnya dianalisis menggunakan teknis deskriptif deduktif. Disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang konkrit, yang selanjutnya data tersebut diolah dan dianalisis menggunakan kajian *fiqh siyāsah*.

Hasil dari penelitian menyimpulkan bahwa Penggunaan keuangan negara yang digunakan dalam rangka mengatasi pandemi covid-19 dengan menyebut bukan merupakan kerugian negara dalam Undang-Undang Nomor Tahun 2020 terjadi *conflik of norm* dengan pertauran tentang tindak pidana korupsi. Hal ini dapat disimpulkan ada upaya alokasi kewenangan pemerintah melegitimasi kesalahan melalui undang-undang yang mengakibatkan pejabat sebagai pengguna anggaran kebal hukum. Sedangkan dalam konsep *fiqh siyāsah* tidak memberikan ruang bagi imamah (pemimpin) untuk memberikan perlindungan kepada pelaku *ghulul* dalam bentuk peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan titah ilahiyah (syariat Islam) tentang pengelolaan keuangan negara.

Penulis memberikan saran bahwa, pemerintah selaku pembuat kebijakan sekaligus pelaksana harus menetapkan batasan-batasan dalam bentuk aturan pelaksana dibidang internal agar ketentuan tersebut tidak di manfaatkan oleh oknum pejabat untuk menguntungkan diri sendiri dengan alasan karena urgensi dalam melaksanakan stabilitas sistem keuangan negara dalam masa pandemi. Sebagai bagian dari kajian hukum Islam *al-ghulul* dapat dijadikan pondasi utama bagi para pejabat agar dalam melaksanakan tugasnya berpedoman pada ketentuan hukum Islam terutama dibidang *siyāsah malīyah* untuk mencapai tujuan dari suatu negara yakni kemaslahatan umat.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
LEMBAR PUBLIKASI.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah.....	7
C. Rumusan Masalah.....	8
D. Kajian Pustaka.....	8
E. Tujuan Penelitian.....	10
F. Manfaat Penulisan	11
G. Definisi Operasional	12
H. Metode Penelitian.....	12
I. Teknik Pengumpulan Data	15
J. Teknik Analisis Data	16
K. Sistematika Pembahasan	16
BAB II TINJAUAN UMUM <i>SIYĀSAH MALĪYAH</i> DAN UNSUR KERUGIAN NEGARA.....	18
A. <i>Siyāṣah Mālīyah</i>	18
B. Konsep Korupsi Menurut Hukum Islam.....	25

C. Konsep Keuangan Negara	34
D. Unsur Kerugian Negara	39
E. Pengelolaan Keuangan Negara dalam Islam.....	42
BAB III UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM RANGKA PELAKSANAAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NEGARA MENURUT UNDANG - UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020.....	46
A. Konsep Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.....	46
B. Unsur Kerugian Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara.	52
BAB IV ANALISIS <i>FIQH SIYASAH MENGENAI</i> UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM RANGKA PELAKSANAAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020.....	63
A. Analisis Unsur Kerugian Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keungana Negara Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.....	63
B. Analisis <i>Fiqh Siyāsah</i> Mengenai Unsur Kerugian Negara Dalam Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara.....	74
BAB V PENUTUP	82
A. Kesimpulan.....	82
B. Saran-Saran.....	83
DAFTAR PUSTAKA.....	84
LAMPIRAN.....	87
BIOGRAFI PENULIS	94

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, tepatnya pada Pasal 1 ayat (3) menyatakan “Indonesia adalah negara hukum”¹, atau dalam istilah lain disebut dengan *rechstaat*. Artinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, segala tindakan yang dilakukan penyelenggara harus berlandaskan pada kaidah-kaidah aturan yang berlaku.

Soepomo menerangkan yang dimaksud dengan negara hukum yaitu negara menggunakan instrumen hukum, guna mengimplementasikan tujuan dalam menjaga ketertiban umum yang dimana pada penerapannya membentuk sebab akibat antara subyek negara. Pada literatur ilmu hukum, terdapat dua konsep negara hukum yaitu *Civil Law* atau *reachstaat*, dimana negara kontinental banyak menerapkan konsep ini, yang kedua ada *Common Law* atau *rule of law*, negara anglo saxon yang banyak mengimplemtasikan konsep ini. Artinya supremasi hukum menjadi kekuasaan utama pada suatu negara. Dengan kata lain, eksistensi negara dalam menjalankan tugasnya serta subyek negara dalam memberi kewajiban harus memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang berlaku (*above of law*). Dengan demikian, ketika mengimplementasikan

¹ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

tidak mengenal atau mengarah terhadap kekuasaan yang disalah gunakan dan dilakukan secara sewenang - wenang.²

Indonesia pernah melakukan simposium konsep negara hukum yang dilaksanakan di Ibukota Jakarta pada tahun 1966. Dari simposium waktu itu, menghasilkan dua poin penting tentang ciri negara hukum antara lain, *pertama* mengenai perlindungan terhadap hak-hak yang melekat pada manusia (HAM), yang di dalamnya mengkaji kesetaraan dibidang sosial, kebudayaan, politik, ekonomi serta hukum, *kedua* kekuasaan kehakiman secara keberadaanya, memiliki kebebasan, kemandirian dan tidak berpihak pada siapapun serta tidak berada dibawah pengaruh suatu kekuatan dan kekuasaan manapun.

F.J Stahl menyebutkan beberapa ciri dari konsep negara hukum diantaranya adalah:³ *pertama* Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi orientasi negara dalam memberikan perlindungan, *kedua* Lembaga negara memiliki tingkat kekuasaan yang berbeda, *ketiga* penyelenggaraan negara yang berdasarkan asas legalitas, *keempat* independensi lembaga peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam konsep pemisahan kekuasaan negara Presiden sebagai kepala Pemerintahan memiliki tugas untuk menjaga dan melindungi Hak-hak asasi manusia setiap warga negara termasuk jaminan di bidang ekonomi, dibidang ekonomi pemerintah memiliki kewenangan yang luas termasuk salah satunya mengusulkan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

² Apdila Nispa, "Menilik Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 yang Disahkan Menjadi Undang-Undang", dalam <https://www.bengkulunews.co.id/amp/menilik-pasal-27-ayat-3-perpu-no-1-tahun-2020-yang-disahkan-menjadi-undang-undang>, diakses pada 30/11/2020.

³ Nukthoh arfawie kurde, *Teori Negara Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 17-18.

sebagaimana yang diatur dalam pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 “rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”.⁴

Dibidang keuangan Pemerintah memiliki kekuasaan yang besar dalam menjalankan dan merealisasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam bentuk kebijakan yang konkrit diberabagai sektor yang telah ditentukan. Dalam menjalankan fungsi dibidang keuangan presiden dibantu oleh menteri keuangan, yang memiliki tugas untuk mengatur lalu lalang/peredaran sistem keuangan di Indonesia.

Menyebarnya *Corona virus disease* (Covid 19) secara cepat hingga ke penjuru dunia, mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan, yang tentunya berdampak langsung kepada menurunnya sektor ekonomi secara internasional. Pandemi ini mengakibatkan, banyak negara khususnya dalam bidang ekonomi mengambil sebuah langkah yang tepat dan cepat guna melindungi perekonomian nasional agar terhindar dari ancaman *resesi*. Dalam mengatasi masalah ini masing-masing negara memiliki penanganan yang berbeda, beberapa negara ada yang menerapkan *lockdown* yaitu menutup keluar masuknya pintu di perbatasan dan beberapa negara lainnya membuat kebijakan untuk menerapkan isolasi penuh. Di Indonesia sendiri menggunakan kebijakan yang mengatur mengenai Pembatasan Sosial Sekala Besar yang saat

⁴ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

ini telah diperbarui menjadi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).⁵

Menekan lajur penyebaran Virus Covid-19 dengan menerapkan Pembatasan Kegiatan Masyarakat berdampak langsung pada sektor dunia bisnis dan usaha. Dampak dari kegiatan tersebut dapat dirasakan secara langsung yaitu berupa banyaknya perusahaan baik pemerintah maupun swasta yang merealisasikan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja atau kariawan secara massal dengan alasan guna meminimalisir biaya operasional pada perusahaan yang mengalami penurunan di tengah guncangan pandemic Covid-19, serta beberapa perusahaan kecil dinyatakan pailit karena tidak mampu menahan beban operasional yang sangat besar.⁶

Melihat keadaan tersebut, pemerintah mengambil sebuah tindakan dengan membuat kebijakan yang menciptakan peraturan guna meminimalisir penyebaran Virus Covid-19 dengan begitu dapat mengatur stabilitas keuangan negara. Peraturan ini dirasionalisasikan dalam “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, yang kemudian telah disepakati dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi *corona virus disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam

⁵ Ibid., 137.

⁶ Ibid., 138.

rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau sistem stabilitas keuangan”⁷.

Muncul permasalahan baru yang terdapat dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang telah disahkan berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020, Sebagaimana menyebutkan bahwa biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan/atau lembaga KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan, kebijakan belanja negara termasuk belanja dibidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan progam pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.

Kontroversi tersebut memunculkan sebuah permasalahan dikarenakan kerugian negara bukan berarti seluruh pengeluaran KSSK atau pemerintah, melainkan hal tersebut lebih mengarah kepada “biaya ekonomi”. Adanya pengecualian tersebut menciptakan argumentasi dari sebagian kalangan yang menganggap pengecualian tersebut bertujuan guna menghilangkan unsur yang penting yaitu mengenai keuangan negara. Dengan demikian dikhawatirkan adanya pasal tersebut dapat disalahgunakan untuk kepentingan pribadi terutama dalam melakukan tindak pidana korupsi.⁸

⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Discarse* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

⁸ Siti Nurhalimah, “Menyoal Kegentingan yang Memaksa dan Pasal Impunitas dalam Perpu Corona”, *Jurnal Adalah Buletin Hukum & Keadilan*”Vol. 4 Nomor 1, 2020, 40-41.

Sesuai dengan konteks bentuk pemerintahan dalam tata negara Islam adalah aparatur atau institusi yang diberi wewenang dan kepercayaan oleh rakyat melalui pemilihan maupun rekrutmen yang jujur dan adil untuk melaksanakan dan menegakan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat.⁹ Suatu prinsip tentang cara pengambilan keputusan ditegaskan dalam al-Quran dalam surat Ali Imron: 159.¹⁰

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۚ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۚ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

“Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka, sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu, kemudian apabila telah membulatkan tekad, Maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal”.

Mengambil sebuah keputusan yang bertujuan untuk mencegah lahirnya suatu keputusan yang merugikan bagi negara maupun kepentingan umum, dalam praktik kehidupan umat Islam, lembaga yang paling dikenal sebagai pelaksana adalah imamah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi beserta para wazir (menteri-menteri) sebagai pelaksana tugas imamah maupun instansi-instansi terkait dibawah.¹¹ Dimana segala bentuk pelaksanaan tugas tersebut harus selalu berpedoman pada al-Quran dan Hadits.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dalam ini penulis tertarik untuk melakukan kajian perihal tersebut. Untuk itu supaya pembahasannya lebih

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāṣah: Konteksual Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media, 2001), 138.

¹⁰ Departemen Agama RI, *Al-Quran & Terjemah* (Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2013), 363.

¹¹ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam* (Jakarta: Amzah, 2005), 78.

komprehensif, judul penelitian ini adalah “*Analisis Fiqh Siyāsah Mengenai Unsur Kerugian Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020*”.

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang sudah dituliskan pada pendahuluan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah berfungsi guna memaparkan ruang lingkup pembahasan dengan melakukan identifikasi sebanyak mungkin permasalahan terhadap suatu penelitian, Dari latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka dapat di identifikasikan beberapa masalah sebagai berikut:

- a. Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.
- b. Konsep kerugian negara menurut peraturan perundang-undangan dalam rangka pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi,
- c. Konsep pengawasan terhadap lembaga negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara..
- d. Analisis *fiqh siyāsah* mengenai Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

2. Batasan Masalah

Dari beberapa permasalahan diatas yang telah dipaparkan terhadap identifikasi masalah, maka penulis membatasi masalah menjadi 2 (dua) sebagai berikut:

- a. Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.
- b. Analisis *fiqh siyāsah* mengenai Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

C. Rumusan Masalah

Rumusan Masalah yaitu sebuah pertanyaan yang didapat berdasarkan latar belakang ataupun judul penelitian. Terdapat 2 (dua) rumusan masalah dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020?
2. Bagaimana analisis *fiqh siyāsah* mengenai Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka dapat didefinisikan sebagai ringkasan penelitian ataupun kajian terhadap karya tulis yang telah dilakukan penelitian dalam mengkaji suatu permasalahan, sebagai penunjang guna memperjelas penelitian yang

sedang dikaji bukan berarti melakukan pengulangan terhadap karya sebelumnya.¹²

Skripsi yang ditulis oleh Darmawan, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya yang berjudul analisis *siyāsah dusturiyāh* terhadap keputusan yang tidak bisa diajukan sebagai objek sengketa tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.¹³ Skripsi ini membahas tentang kewenangan khusus yang dimiliki oleh lembaga negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam kondisi darurat. Hal ini memiliki kesamaan dengan objek kajian penulis dalam hal konsep perlindungan hukum terhadap pejabat dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam kondisi darurat. Namun memiliki perbedaan dalam hal objek penelitiannya dimana objek yang akan diteliti oleh penulis adalah mengenai unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara dalam kondisi darurat.

Jurnal yang ditulis oleh Siti Nurhalimah dengan judul menyoyal kegentingan yang memaksa dan pasal impunitas dalam perpu corona¹⁴, dalam jurnal ini membahas tentang pemberian hak imunitas dan alasan pemberian hak tersebut kepada para pejabat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya pada masa pandemi covid-19 dalam rangka memberikan perlindungan hukum. Hal ini memiliki persamaan dengan kajian dari peneliti

¹² Fakultas Syariah UIN Sunan Ampel, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi....*, 8.

¹³ Darmawan, Analisis *Siyāsah Dusturiyāh* Terhadap Keputusan Yang Tidak Bisa Diajukan Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undanag-Unda Nomor 2 Tahunn 2020 (Skripsi--UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020).

¹⁴ Siti Nurhalimah, "Menyoal Kegentingan yang Memaksa dan Pasal Impunitas dalam Perpu Corona"....

namun berbeda dalam hal jurnal diatas lebih membahas mengenai ketentuan yang disebutkan dalam pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sebagai landasan hukum yang memuta 3 hal meliputi bidang pidana, perdata dan Tata Usaha Negara, namun dalam kajian peneliti hanya akan membahas secara spesifik mengenai unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara dalam kondisi darurat.

Skripsi yang ditulis oleh Aditya Sakti Wardhana Fakultas Hukum Univeritas Jember dengan judul Analisis yuridis mengani unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh Sub Bagian Tata Usaha Negara di Provinsi Maluku¹⁵. Dalam skripsi ini memiliki persamaan mengenai pembahasan nya yakni unsur kerugian negara, namun memiliki perbedaan dalam hal objek kajiannya yang mana dalam penelitian penulis akan menganalisa mengenai unsur-unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan dalam kondisi pendemi covid-19 yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Yang arah kajiannya mengarah pada kondisi darurat.

E. Tujuan Penelitian

Penulisan penelitian skripsi ini memiliki 2 (dua) tujuan yang ingin direalisasikan sebagai berikut:

1. Mengetahui Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

¹⁵ Aditya Sakti Wardhana, Analisis yuridis mengani unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh Sub Bagian Tata Usaha Negara di Provinsi Maluku (Skripsi-- Universitas Jember, 2014).

2. Mengetahui analisis *fiqh siyāsah* mengenai Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

F. Kegunaan Hasil Penulisan

Manfaat dari hasil penelitian diharapkan berguna sekaligus dapat berkontribusi dalam 2 (dua) hal yakni:

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis diharapkan dapat menjadi referensi hukum bagi pihak yang tertarik dan membutuhkan, terutama dalam kajian Hukum. Sehingga diharapkan penelitian berguna untuk menambah khazanah keilmuan dalam perguruan tinggi maupun swasta yang ada di Indonesia terutama untuk Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

2. Secara Praktis

Diharapkan penelitian ini, mampu untuk menyumbangkan gagasan atau pemikiran guna mengoptimalkan peran dan fungsi hingga kewenangan dalam membuat suatu kebijakan, maupun pada lembaga Yudikatif dan atau para pihak yang terkait dengan unsur kerugian negara. Unsur kerugian negara dalam rangka pelaksanaan stabilitas sistem keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

G. Definisi Operasional

Supaya terhindar dari kesalah pahaman secara general, dalam memahami serta menginterpretasikan frasa pada judul penelitian ini, maka penulis akan memaparkan terkait kata kunci maupun penyebutan yang tertera pada penulisan penelitian ini, berikut beberapa kata atau kalimat kunci dalam penelitian ini:

1. *Fiqh siyāsah* adalah berbagai keputusan dan kebijakan yang diambil oleh imam atau ulil amri (penguasan yang mengurus urusan umat) mengenai hal-hal yang tidak ditentukan oleh syariah, dalam penelitian ini kajian fiqh siyāsah akan mengarah kepada *siyāsah māliyah* atau politik ekonomi yaitu kebijakan hukum yang dibuat oleh suatu pemerintahan menyangkut persoalan keuangan, dengan menjadikan syariat Islam sebagai ukurannya.
2. Unsur kerugian negara adalah unsur esensial dalam tindak pidana korupsi yakni adanya kerugian negara yang dilakukan oleh pejabat dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
3. Stabilitas sistem keuangan negara adalah upaya pemulihan perekonomian pada masa krisis yang disebabkan pandemic covid-19 sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

H. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan hukum normatif. Penelitian hukum normatif memiliki ciri-ciri, yaitu memaparkan secara jelas terkait jenis penelitian, terperinci dan tersusun secara teratur sesuai dengan kaidah

hukum yang termaktub pada peraturan perundang-undangan.¹⁶ Objek kajian penelitian hukum digambarkan layaknya bangunan yang berisikan norma-norma hukum. Metode kualitatif yang digunakan dalam melakukan penelitian ini. Dengan demikian, berikut ini adalah pembahasan terkait data yang dikumpulkan, sumber data, teknik pengumpulan data, teknis pengolahan data, dan teknis analisis data.¹⁷

1. Data yang Dikumpulkan

Data yang terkumpul yakni data hukum yang dapat di tela'ah yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan yang ada pada rumusan masalah, diantaranya:

- a. Data tentang gambaran umum mengenai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.
- b. Data tentang unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020,
- c. Data tentang analisis *fiqh siyāsah* mengenai unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020,

2. Sumber Hukum

Penelitian ini dilakukan tentunya mempunyai sumber hukum. Sumber hukum diperlukan dalam menunjang keberlangsungan penelitian

¹⁶ Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya, 2004), 101.

¹⁷ Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

yang jelas dan akurat. Berikut ini merupakan sumber-sumber hukum pada penelitian ini:¹⁸

a. Sumber hukum primer: merupakan sumber hukum yang memiliki sifat autoritatif, maksudnya data yang memiliki yuridiksi yang terdiri dari berbagai macam bentuk perundang-undangan, catatan-catatan ilmiah yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan serta beberapa putusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Bahan hukum primer yang akan digunakan pada penelitian skripsi ini, yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.
- 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaringan Pengamanan Sistem Keuangan.
- 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.
- 6) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi.

b. Sumber hukum sekunder: data atau bahan materi yang berfungsi sebagai penunjang dan mengacu dari beberapa literature antara lain, buku, Jurnal, dan karya tulis lainnya yang mengkaji mengenai unsur

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenamedia Group), 181.

kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

Dalam penulisan ini, referensi literasi mengambil dari Buku dari buku dari Prof Jimly Assidique yang berjudul Hukum Tata Negara darurat sebagai acuan utama, kemudian dibidang Fiqh *Siyāṣah* merujuk pada buku fiqh *Siyāṣah* karangan J. Suyuti Pulungan ataupun Djazuli.

I. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, untuk mengambil data hukum yang akurat penulis menggunakan metode dokumentasi dengan cara menelusuri materi hukum yang ada dalam berbagai literasi seperti halnya pada buku, jurnal, kamus, peraturan perundang-undangan, artikel, Koran dan internet, tentunya yang berkaitan dengan tema yang di kaji.¹⁹

Dengan ini teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi merupakan studi kepustakaan, artinya teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menelusuri materi hukum seperti halnya peraturan perundang-undangan, buku, artikel, jurnal, skripsi, internet, putusan hakim dan yang paling penting doktriner dari para sarjana hukum yang memahami terkait unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

¹⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), 131.

J. Teknik Analisis Data

Bahan Hukum yang sudah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analitik. Maksud dari deskriptif adalah mengklarifikasi atau mengeksplorasi sebuah kenyataan serta fenomena sosial yang terjadi dalam kehidupan bernegara

Analisis Deskriptif merupakan pemaparan beberapa data yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dan dijumpai dalam literasi serta konklusinya diambil dengan logika deduktif. Sebagaimana bahan hukum terkait analisis pada penelitian ini yaitu tentang unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Sedangkan yang dimaksud pola deduktif adalah memaparkan masalah dari yang bersifat umum ke khusus yang merujuk pada kesimpulan.

K. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini, penulis akan memaparkan sistematika penulisan supaya pembaca bisa memahami dengan mudah. Penulisan penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab dan masing-masing mempunyai beberapa subbab, antara satu bab dengan bab yang lainnya saling berkesinambungan secara sistematis. Berikut sistematika pembahasan dalam penulisan skripsi ini:

Bab pertama, yakni pendahuluan yang dimulai dari latar belakang, identifikasi masalah dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, yaitu konsep unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, bab ini berisikan landasan teori mengenai *fiqh siyāsah* tentang unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, sebelum masuk pada pembahasan tersebut penulis juga akan menjelaskan tentang pengertian *fiqh siyāsah*, dasar hukum *fiqh siyāsah*, dan ruang lingkup *fiqh siyāsah*.

Bab ketiga berisi objek penelitian yang memuat *siyāsah syariah* tentang unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, yang terdiri gambaran umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, dan tentang unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

Bab keempat, berkaitan analisis tentang temuan bahan hukum penelitian yang sudah digambarkan untuk menjawab masalah yang disebutkan dalam penelitian, menginterpretasikan temuan penelitian dengan landasan teori yang ada. Penelitian ini memuat, analisis *fiqh siyāsah* mengenai unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

Bab kelima ialah penutup dengan berisikan kesimpulan, didapat dari seluruh pembahasan yang akan dipaparkan dalam skripsi ini, serta uraian terkait saran dari pembahasan pada penelitian yang akan diteliti.

BAB II

TINJAUAN UMUM *SIYĀSAH MALĪYAH* DAN UNSUR KERUGIAN NEGARA

A. *Siyāsah Malīyah*

1. Definisi *Siyāsah Malīyah*

Dalam hukum Islam kajian mengenai *siyāsah malīyah* adalah salah satu kajian yang tidak asing lagi dalam setiap kajian hukum Islam yang bersumber pada al-Quran dan Hadits, begitu halnya dengan implementasinya dalam sejarah peradaban Islam pasca Rasulullah yang dilaksanakan oleh para sahabat. Sejak dulu kajian *siyāsah malīyah* merupakan salah satu kajian yang menarik untuk di bahas dan sangat penting dalam sistem ketatanegaraan dalam Islam. Hal ini karena menyangkut permasalahan dibidang keuangan yang berkaitan dengan sumber, pembukuan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban dibidang keuangan dalam sebuah pemerintahan.¹

Secara sempit kajian *siyāsah malīyah* berkaitan dengan kewajiban negara untuk mengatur dan melindungi hak-hak warga negara terutama berkaitan dengan masalah perekonomian dan kesejahteraan yang menjadi bagian dari pelaksanaan kebijakan dibidang keuangan, selain itu objek kajiannya juga menyangkut permasalahan dibidang perbankan, sumber pencaharian dan mata air.

¹ Nurcholis Madjid, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 273.

Lebih lanjut secara luas *siyāsah malīyah* yakni menyangkut urusan keperdataan mengatur hubungan antar warga negara, hubungan antara negara dengan warga negara, sumber-sumber keuangan negara, *baitul mal* dan persoalan dibidang keuangan lainnya. Tujuan kajian *siyāsah malīyah* tujuan utamanya adalah berkaitan dengan kesejahteraan dan kemaslahatan umat secara menyeluruh dan seimbang. Berkaitan dengan hal tersebut secara umum *siyāsah malīyah* diartikan sebagai sebuah aturan yang berkaitan dengan politik keuangan.²

Menurut terminologi *siyāsah malīyah* merupakan kebijakan hukum pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh penguasa guna memastikan terpenuhinya keperluan masyarakat dengan memperhatikan landasan hukum islam, kebijakan itu dapat diartikan sebagai hukum yang mengatur korelasi antara masyarakat dengan negara, individu dengan kelompok hingga individu dengan individu.³

Dibidang pegiat hukum Islam secara akademik kajian *siyāsah malīyah* adalah pengembangan hukum Islam dalam bidang pengelolaan kekayaan negara (ath tasarruf), dirumuskan oleh Muhammad Baqor Ash Shadrm, dengan maksud memastikan bahwa hukum Islam yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi disesuaikan dengan seluruh masyarakat,

² Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya Press, 2014), 91.

³ Ija Sutana, *Politik Ekonomi Syariah* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), 13.

kekuasaan campur tangan negara dalam kegiatan ekonomi masyarakat merupakan prinsip dasar ekonomi Islam⁴

Tujuan dari *siyāsah malīyah* adalah berorientasi pada kemaslahatan umat. Sehingga dalam kajiannya terdapat tiga variabel yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya yakni rakyat, harta dan negara. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan masyarakat dibidang ekonomi yang dibagi menjadi dua golongan yakni miskin dan kaya, didalam konteks *siyāsah malīyah* negara membuat beberapa kebijakan guna melaraskan korelasi supaya tingkat kesenjangan dapat diminimalisir.⁵ Untuk itu peran negara adalah untuk memelihara kepentingan masyarakat demi mencapai tujuan kehidupan bernegara yakni kesejahteraan dan kemaslahatan umat.

2. Dasar Hukum *Siyāsah Malīyah*

Keberadaan dan pelaksanaan *siyāsah malīyah* dalam hukum Islam tidak terlepas dari 2 sumber utama hukum Islam yakni al-Quran dan Hadits, berikut sumber hukum *siyāsah malīyah* diantaranya:

a. Al-Quran

Sebagai sumber hukum, Al-Quran merupakan sumber hukum primer atau utama terhadap penetapan hukum. Dalam menyelesaikan sebuah permasalahan Al-Quran sebagai tempat perujukan dalam mencari

⁴ Andi Nirwana, *Fiqh Siyāsah Malīyah* (Banda Aceh: Searfiqh, 2017), 2.

⁵ Ibid., 3.

jawaban. Berikut ini prinsip-prinsip menetapkan hukum dalam Al-Quran:⁶

- 1) Tidak menyulitkan dan bersifat memudahkan;
- 2) Tuntunan yang sedikit;
- 3) Menetapkan hukum bertahap;
- 4) Berpodoman atas kemsalahatan manusia.

Kemudian diperjelas dalam Surat al-Hasyr ayat 7:⁷

مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Harta rampasan (fai') dari mereka yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (yang berasal) dari penduduk beberapa negeri, adalah untuk Allah, Rasul, kerabat (Rasul), anak-anak yatim, orang-orang miskin dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh, Allah sangat keras hukuman-Nya (QS. al-Hasyr: 7).

b. Hadits

Beberapa contoh sumber hukum *siyāsah malīyah* dalam hadits yaitu:

الْمُسْ لِمُونَ شُرَكَاءُ فِي ثَلَاثٍ فِي الْمَاءِ وَالْكَلْبِ وَالنَّارِ وَثِيْنُو حَرَام

Kaum muslimin berserikat dalam tiga hal yaitu air, padang rumput dan api harganya adalah haram (HR. Ibnu Majah).

⁶ A. Djazuli, *Ilmu Fiqh Penggalan dan Penetapan Hukum Islam* (Jakarta: Prenada Group, 2013), 64.

⁷ Departemen Agama RI, *Al-Quran & Terjemah...*, 363.

لَا تَزُولُ قَدَمَا عَبْدِي وَهُمْ الْقِيَامَةِ حَتَّى يُسْأَلَ عَنْ عُمْرِهِ فِيمَا أَفْتَاهُ
وَعَنْ عِلْمِهِ فِيمَا فَتَى عَنْ مَالِهِ مِمَّنْ أَيْنَ اكْتَسَبُوهُ وَفِيمَا أَنْفَقُوهُ وَعَنْ جَسَدِهِ
فِيمَا أَبْلَاهُ

Tidak akan bergeser dua telapak kaki seorang hamba pada hari kiamat sampai dia ditanya (dimintai pertanggungjawaban) tentang umurnya kemana dihabiskan, tentang ilmunya bagaimana dia mengamalkannya, tentang hartanya darimana diperolehnya dan kemana di belanjakannya, serta tentang tubuhnya untuk apa digunakan. (HR. At-Tirmidzi).

إِسْمَعُ وَأَطِعْ وَإِنْ ضَرَبَ ظَهْرَكَ وَأَخَذَ مَالَكَ

Dengarlah dan patuhilah (pemimpinmu) walaupun dia memukul punggungmu dan mengambil (paksa) hartamu. (HR. Muslim).

إِنَّ رِجَالًا يَتَخَوَّضُونَ فِي مَالِ اللَّهِ بِغَيْرِ حَقٍّ، فَهُمْ النَّارُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ

Ada sejumlah orang yang membelanjakan harta Allah dengan asal-asalan dengan cara yang tidak benar, maka untuk mereka neraka pada hari kiamat. (HR. Bukhari).

3. Ruang Lingkup *Siyāṣah Malīyah*

Siyāṣah malīyah berkaitan dengan aspek yang sangat penting dalam pengaturan sosial penerimaan dan pengeluaran fiskal untuk kepentingan masyarakat. Terdapat dua bidang dalam penelitian *Siyāṣah malīyah* yaitu penelitian terkait kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan pengelolaan sistem keuangan.⁸ Pada kegiatan ekonomi memiliki korelasi antara manusia dengan sumber daya alam, yaitu berupa tindakan manusia dalam

⁸ Ija Sutana, *Politik Ekonomi Islam* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), 15.

menggunakan serta mengontrol manusia satu dengan lainnya yang tercermin pada pembagian hak dan kewajiban.⁹ Dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Sumber Pendapatan Negara

Terdapat beberapa perbedaan pendapat mengenai berbagai aspek sumber penerimaan negara untuk membiayai kegiatan negara:

- 1) Dalam buku *As-Siyāsatus Syariah fī Islahir Ra'i War Rā'iyah* yang dalam bahasa Indonesia diartikan Pedoman Bernegara Dalam Islam, dimana terdapat dua sumber penerimaan negara diantaranya adalah zakat dan rampasan perang.¹⁰
 - a) Zakat yaitu memberikan harta kepada orang yang berhak menerima zakat dan wajib hukumnya. Dalam rukun islam, zakat merupakan rukun islam yang ketiga dan merupakan kewajiban yang harus dilakukan setiap Muslim dalam kondisi cukup. Zakat mulai berlaku dan menjadi kewajiban umat muslim pada tahun kedua Hijriyah. Zakat meliputi zakat *māl*, zakat *rikaz* dan zakat *ḥītrah*.
 - b) Harta rampasan perang (*ghanimah*) merupakan sejumlah harta yang dimiliki oleh orang kafir, yang diperoleh dari hasil peperangan. Dalam islam merampas hak milik musuh yang kalah saat berperang hukumnya diperbolehkan. Al-Quran dan Hadits menjadi acuan terkait pembagian harta rampasan perang.

⁹ Andri Nirwana, *Fiqh Siyasah Maliyah* (Banda Aceh: Searfiqh, 2017), 6.

¹⁰ Adib Susilo, "Keuangan Publik Ibnu Taimiyah dan Permasalahan Pajak Pada Kontemporer", *Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol. 2, No. 1, Maret 2017, 27.

- 2) Muhammad Rasyid Ridha menyatakan bahwa sumber pendapatan negara selain dari zakat dan ghanimah adalah termasuk juga *jizyah* (pemberian), harta yang didapatkan dari kelompok minoritas dipergunakan sebagai jaminan kepada mereka, baik jaminan keamanan dan keselamatan jiwa maupun keselamatan terhadap harta benda serta hak asasi manusia. Yang dimaksud *Jizyah* merupakan bentuk perwujudan atas loyalitas terhadap penguasa sebagai bagian dari jaminan terhadap hak-hak konstitusional mereka.
 - 3) Menurut Yusuf Qharadawi yang memasukan pajak (*kharaḥ*) sebagai sumber pendapatan negara, beliau menganggap pendapatan negara tidak akan mampu membiayai seluruh kegiatan negara apabila terdapat tiga saja jenis sumber pendapatan negara.¹¹
- b. *Ihya' al-Mawat*

Ihya' al-Mawat yaitu pembukaan lahan-lahan mati yang tidak dan belum ditanami dan memungkinkan memberi kegunaan berupa tempat tinggal, bertani, dan lain sebagainya. Artinya, tanah mati dapat dilestarikan dengan menggunakannya seefektif mungkin, sehingga tanah tersebut dapat dimiliki secara pribadi. Objek yang berhubungan dengan *ihya al-mawat* yaitu berlaku hanya pada tanah-tanah yang mati saja, tidak diperuntukan tanah lain serta obyek *ihya al-mawat* tidak berlaku untuk semua ruang terbuka.

¹¹ Ibid., 28.

Terdapat beberapa macam tanah yang dapat dijadikan sebagai hak yakni *pertama* tanah tak bertuan yaitu tanah yang sejak ditemukan belum ada alas hak yang melekat pada subjek hukum, *kedua* tanah yang ditinggal oleh tuanya yakni tanah yang tidak diketahui pemiliknya secara jelas.¹²

Abu Yusuh mengatakan bahwa siapapun masyarakat yang memiliki kepemilikan berhubungan dengan usaha mengelola lahan dan menghidupkan tanah mati maka akan menjadi kepemilikannya sendiri meskipun pada dasarnya tanah tersebut milik negara. Hal ini didasarkan pada hadits sebagai berikut:

مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيْتَةً فَالُوْا فِيْهَا أَجْرٌ، وَمَا أَكَلُوا الْعَوَايِ فِيْ فَ هُوَ لُوْ صَ دَقَّةٌ

Barang siapa yang menghidupkan tanah yang mati, maka disana dia akan memperoleh pahala dan tanaman yang dimakan binatang kecil, maka itu menjadi sedekah baginya. (HR. Darimiy dan Ahmad).

Berdasarkan hadits diatas Abu Yusuf berpandangan terkait dengan permasalahan tanah beliau lebih mengarah untuk menyetujui bahwa negara sebagai otoritas tertinggi memiliki hak untuk mengambil bagian dari hasil produksi bukan menarik sewa dari tanah yang difungsikan.

B. Konsep Korupsi Menurut Hukum Islam

1. Pengertian Korupsi dalam Hukum Islam

Islam menghormati kepemilikan individu atas harta, dengan mengharamkan orang lain mengambil dari sisinya secara tidak sah. Islam

¹² Ija Sutana, *Politik Ekonomi Islam* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), 16.

memberikan prinsip dan aturan yang jelas bagi manusia bahwa dalam memperoleh harta harus melalui cara yang halal dan tidak boleh saling merugikan. Di antara cara yang dilarang dalam usaha memperoleh harta ialah melalui penggelapan harta yang dalam terminologi Islam disebut dengan *ghulul*. Secara bahasa, *ghulul* yang memiliki arti dasar (berkhianat).¹³

Dari arti dasar ini kemudian berkembang makna-makna baru, seperti: mengambil sesuatu dan menyembunyikan hartanya, mengambil sesuatu secara tersembunyi dan memasukkannya ke dalam tempat penaruhannya, mengambil sesuatu dengan cara diam-diam. Sedangkan menurut istilah dapat diartikan dengan pengkhianatan yang tersembunyi.¹⁴

Mengambil sesuatu yang berharga dari rampasan perang sebelum dibagi. *Ghulul* adalah perbuatan khianat, pada asalnya bermakna pencurian terhadap harta ghanimah sebelum dibagi. Lafal *al-ghulul* dapat kita temukan dalam surat ali imron ayat 161:

وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغُلْ يَأْتِ بِمَا عَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَوَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا
كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ

Tidak mungkin seorang Nabi berkhianat dalam urusan rampasan perang, barang siapa yang berkhianat dalam rampasan perang itu, maka pada hari kiamat ia akan datang membawa apa yang dikhianatkan itu, kemudian tiap-tiap diri ia akan diberi pembalasan tentang apa yang ia kerjakan dengan pembalasan yang setimpal, sedang mereka tidak dianiaya.¹⁵

¹³ Ibnu Muanzhur, *Lisan al-Arab* (al-Qahirah: Dar al-Hadits, 2003), 152.

¹⁴ Ibid., 660.

¹⁵ Departemen Agama RI, *Al-Quran & Terjemah...*, 157.

Kata *ghulul* yang diberi makna berkhianat pada ayat diatas, beberapa pemuka agama islam memahaminya sebagai mengambil dengan cepat hal-hal yang memiliki nilai materil rampasan perang, dengan demikian mereka memahami terbatas pada rampasan perang. Menurut peneliti bahwa bahasa yang digunakan dalam ayat itu adalah dalam pengertian mengkhianati suatu amanah baik yang diserahkan secara pribadi maupun masyarakat.¹⁶

Maka dapat dipahami bahwa semua penyelewengan, perilaku tidak jujur, pengkhianatan perilaku tidak jujur, korupsi, termasuk dalam perilaku *ghulul*. Berdasarkan definitif tersebut Majelis Ulama Indonesai selanjutnya disebut MUI yang menyebutkan korupsi sebagai kata *ghulul* yang masuk dalam fatwanya.

Kandungan ayat yang menjelaskan tentang *ghulul* diatas memaparkan sanksi akhirat saja dan bukan menerangkan sanksi dunia dan tidak menjelaskan sanksi akhirat. Beberapa ayat al-Quran yang melarang perbuatan *ghulul* diantaranya:

كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْنُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ

Makan dan minumlah rezeki (yang diberikan) Allah, dan janganlah kamu berkeliaran di muka bumi Allah dengan berbuat kerusakan (QS. al-Baqarah: 60).

وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْنُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ

¹⁶ Quraih Shihab, *Tafsir al-Misbah* (Jakarta: Lentera Indah, 2003), 250.

Dan janganlah kamu merugikan manusia pada hak-haknya dan janganlah kamu merajalela di muka bumi dengan membuat kerusakan (Qs. asy-Syura: 183).

2. Bentuk-Bentuk *Ghulul*

Cakupan makna *ghulul* dengan arti dasarnya khianat amatlah luas. Terlebih bila disandingkan dengan term *al-amânât* yaitu segala yang dipercayakan orang, berupa: perkataan, perbuatan, harta dan pengetahuan atau segala nikmat yang ada pada manusia yang berguna bagi dirinya dan orang lain. Tidak menyampaikan amanah amanah tersebut, sama dengan telah melakukan *ghulul* (khianat/penggelapan).¹⁷ Oleh karenanya dalam pembahasan ini penulis akan mengerucutkan pada *ghulul* dalam hal harta. Secara spesifik, bentuk-bentuk *ghulul* harta dapat dilihat berdasarkan beberapa sudut obyek dan subyek *ghulul*.

a. Obyek *ghulul*

Obyek *ghulul* adalah harta. Dari sudut ini, *ghulul* harta dapat terjadi dalam dua bentuk, yaitu; pertama, *ghulul* terhadap harta bersama. Yang dimaksud harta bersama dalam tulisan ini adalah harta yang dimiliki oleh orang banyak atau masyarakat umum atau rakyat, dimana harta tersebut menurut ketentuan yang berlaku merupakan milik orang banyak dan digunakan untuk kepentingan atau kesejahteraan mereka.

Yang termasuk harta bersama dalam konteks ini adalah harta *ghanimah*, *harta zakat*, *harta fai'*, pendapatan pajak negara, harta milik yayasan, perusahaan, dan sebagainya. Begitu juga termasuk kategori

¹⁷ Muhammad Zaenal Arifin, "*Ghulul* (Penggelapan Harta): Konsep, Sanksi dan Solusinya dalam Perspektif al-Quran", *Jurnal SYAR'IE*, Vol. 1 (Januari 2019), 65.

harta bersama adalah harta yang dimiliki oleh dua orang atau lebih karena terikat perjanjian. Harta bersama dalam konteks ini adalah modal usaha antara dua orang atau lebih (yang biasa dikenal dengan modal patungan).¹⁸

Kedua, *ghulul* terhadap harta orang lain secara individu. Yaitu harta yang dikuasakan atau diamanahkan secara sah kepada pelaku penggelapan oleh orang lain, semisal karena dititipkan, digadaikan, disewakan, terikat pekerjaan, dijanjikan upah, dan sebagainya. Contoh dalam hal ini adalah menggelapkan barang-barang milik pihak yang memberikan pekerjaan borongan bagi seorang pemborong. Atau menyelewengkan bantuan atau sumbangan korban bencana alam oleh pengelolanya. Termasuk juga merubah letak batas tanah orang lain dengan tujuan tanah milik sendiri bertambah luasnya.¹⁹

b. Subjek *Ghulul*

Yang dimaksud subyek di sini adalah pelaku *ghulul*. Dilihat dari sudut pelakunya, *ghulul* dapat terjadi dalam dua bentuk, yaitu; Pertama, *ghulul* yang pelakunya tidak mempunyai kekuasaan (orang biasa). *Ghulul* dalam konteks ini biasa terjadi dalam hubungan mu'amalah sehari-hari antara pelaku dengan orang lain. Misalnya, si A menyewa sepeda kepada si B, kemudian si A menjual sepeda tersebut tanpa

¹⁸ Abu Fida'abdur Rafi, *Terapi Penyakit Korupsi dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)* (Jakarta: Republika, 2006), 30.

¹⁹ Amelia, "Korupsi dalam Tinjauan Hukum Islam", *Jurnall Juris*, Vol. 9, No. 1 (Juni 2010), 73.

sepengetahuan si B. Perbuatan si A dianggap telah melakukan *ghulul* karena dia tidak memiliki hak untuk menjual sepeda tersebut.

Dan juga misal: A dan B patungan modal usaha, dengan A sebagai pelaksana usaha. Di tengah jalan usaha, melihat keuntungan yang dihasilkan lumayan besar, A mengambil secara tidak hak sebagian keuntungan dengan cara membuat pembukuan secara tidak benar. Maka, perbuatan A sama dengan melakukan *ghulul*. Kedua, *ghulul* yang pelakunya memiliki kekuasaan (pejabat atau aparat berwenang). *Ghulul* dalam konteks ini terjadi karena pelakunya menggunakan kekuasaan, kewenangan atau jabatan yang dimilikinya untuk mengambil atau memiliki harta yang digelapkan untuk keuntungan sendiri.

Perbuatan *ghulul* berupa penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang untuk memperkaya diri sendiri maupun orang lain merupakan pengkhianatan terhadap amanat dan sumpah jabatan. Penggelapan harta dengan subyek pemilik kekuasaan inilah penggelapan yang paling berbahaya. Hal ini karena dengan kekuasaan, kewenangan atau jabatan yang dimiliki, pelaku dapat dengan mudah melaksanakan perbuatannya tanpa ada orang yang berani menghalangi. Bahkan bisa memaksa orang lain menuruti kemauannya, dan akibat yang ditimbulkan sangat luar biasa bagi moral bangsa dan perekonomian negara.

Ghulul harta dengan subyek pejabat atau aparat berwenang banyak sekali bentuknya, di antaranya:²⁰ a) Memark up proyek yang dibiayai oleh keuangan negara. b) Menggunakan fasilitas negara atau kantor untuk kepentingan pribadi atau kelompok. c) Pemalsuan catatan, yaitu membuat catatan palsu dengan cara mengubah tulisan pada buku-buku atau daftar-daftar yang sudah ada secara sengaja, sehingga isinya menjadi lain dari yang sebenarnya atau palsu, yang menjadikan pelakunya mendapat keuntungan. d) Menerima *risywah* (suap atau sogokan) oleh pejabat berwenang. e) Menerima hadiah atau sesuatu di luar gaji atau pendapatan resmi, yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan.

Termasuk contoh dalam kategori ini adalah petugas pajak yang kongkalikong dengan wajib pajak dan mengajari bagaimana memperkecil tagihan pajak sembari menerima “imbalan” dari wajib pajak tersebut. Tidak halalnya pemberian diluar gaji bila terkait tugas dan wewenang yang dimiliki pejabat, secara tegas dinyatakan Rasulullah Saw dalam sabdanya berikut: Abu Humaid al-Sa’idi ra., ia berkata: Rasulullah Saw, menugaskan seorang lelaki dari suku Asad yang bernama Ibnu Lutbiyah Amru untuk memungut zakat. Ketika telah tiba kembali, ia berkata: Inilah pungutan zakat itu aku serahkan kepadamu, sedangkan ini untukku yang dihadiahkan kepadaku.

²⁰ Fazaan, “Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana Islam”, *Jurnal Ilmiah Islam Futura*, Vol. 14, No. 2 (Februari 2015), 155.

3. Hukuman bagi Pelaku Korupsi (*ghulul*)

Ghulul merupakan salah satu bentuk kejahatan yang mana tidak terdapat hukumnya yang tegas dalam al-Quran maupun Hadits, maka dari itu untuk pelaku tindak pidana korupsi (*ghulul*) hukuman yang layak untuk diberikan adalah hukuman *ta'zir*.

Menurut penulis bentuk-bentuk hukuman *ta'zir* bagi pelaku korupsi bermacam-macam sesuai dengan berat dan ringannya akibat yang ditimbulkan dari perbuatannya diantaranya sebagai berikut:²¹

a. Hukuman berupa teguran dan peringatan

Hukuman ini bagi pelaku korupsi yang dianggap ringan namun merugikan orang lain. Peringatan tersebut bertujuan untuk mengedukasi pelaku, mengancam pelaku dengan hukuman yang lebih berat jika kembali melakukan pelanggaran.

b. Memasukan pelaku ke daftar orang-orang tercela

Hukuman ini pernah dijatuhkan oleh Rasulullah kepada tiga orang sahabat yang tidak mau berperang dalam perang tabuk, mengucilkan mereka (ekskomunikasi) selama lima puluh hari tanpa seorang pun untuk diajak bicara.

c. Memecat pelaku korupsi dari jabatannya

Pemberhentian merupakan salah satu bentuk hukuman yang menjelaskan kepada masyarakat bahwa pelaku korupsi sudah tidak layak lagi menjalankan tugas karena perilaku tercela yang

²¹ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001), 92.

mengkhianatinya. Hal ini dapat berlaku bagi pejabat publik yang menerima gaji dari jabatannya atau jabatan tersebut bersifat sukarela

d. Hukuman berupa dera atau cambuk

Hukuman ini diberlakukan terhadap pelaku korupsi tidak dimaksudkan untuk melukai pelaku, namun agar pelaku korupsi merasa jera dan malu karena hukuman ini dilakukan langsung di khalayak umum.

e. Hukuman denda

Salah satu bentuk hukuman yang dijatuhkan kepada koruptor adalah dengan membayar denda sejumlah uang, hal ini dimaksudkan untuk mengganti uang yang telah dilarikan/diambil oleh pelaku korupsi yang merugikan keuangan negara.

f. Penjara

Penjara bisa berjangka panjang dan bisa berjangka pendek, lamanya hukuman penjara sepenuhnya ditentukan oleh hakim, namun demikian hukuman yang diberikan tersebut masih bisa berubah sesuai dengan akhlak dan perilaku pelaku selama menjalani masa hukuman, jika pelaku berperilaku baik dan terpuji maka akan mendapatkan keringanan berupa pengurangan masa tahan atau bisa dibebaskan secara bersyarat sebelum menjalani seluruh masa tahanannya, begitu pula sebaliknya jika dalam masa tahanan pelaku melakukan perilaku tercela berupa tindak kejahatan lainnya, maka dimungkinkan pelaku

akan menjalani hukuman yang lebih lama hingga hukuman maksimal seumur hidupnya.

g. Hukuman Mati

Hukuman mati pada tindak pidana korupsi pada dasarnya bisa saja terjadi. Hal ini, diberlakukan apabila mengedepankan unsur-unsur kemaslahatan. Tentunya, akan membawa pengaruh dan nilai pendidikan yang besar sekali bagi masyarakat lainnya, karena akan menjadikan orang lain takut untuk melakukan hal yang serupa.²²

C. Konsep Keuangan Negara

Mengenai definisi keuangan negara, dalam beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara, yang dimana peraturan diatas menjeleaskan secara eksplisit terkait keuangan negara.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 memaparkan yang dimaksud dengan keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya

²² Amelia, "Korupsi Dalam Tinjauan Hukum Islam ", *Jurnal JURIS*, Vol.. 9, No. 1, 2010, 81-85.

segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah,
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban Yayasan, Badan Hukum, Badan usaha milik Negara atau Daerah serta Perusahaan yang Termasuk modal milik Negara dan Perusahaan yang menyertakan modal dari pihak ketiga dengan berdasar pada perjanjian Negara.

Sementara itu, istilah “keuangan negara” sebagaimana maksud dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengacu pada semua hak dan kewajiban negara yang dinyatakan dalam mata uang, dan semua barang milik negara yang dipergunakan dalam bentuk barang, mata uang atau dalam bentuk barang-barang dagangan untuk pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman,
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas pelayanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga,
3. Penerimaan Negara,
4. Pengeluaran Negara,
5. Penerimaan Daerah,
6. Pengeluaran Daerah

7. 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,
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum,
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dari rumusan diatas, dapat dilihat beberapa unsur/aspek yang terkandung didalam keuangan negara diantaranya:²³

1. Hak-hak negara

Hak negara atas keuangan negara berfungsi sebagai membiayai penyelenggara negara (konvensional) dan untuk mengembangkan kepentingan masyarakat, negara dikaruniai hak sebagai berikut:

- a. Hak memonopoli pencetakan uang,
- b. Hak memungut bea cukai, retribusi, dan pajak
- c. Hak memproduksi barang dan jasa yang diperlukan masyarakat,
- d. Hak pinjaman dalam negeri dan luar negeri

2. Kewajiban-Kewajiban Negara

Selain dikaruniai hak fiskal, negara memiliki tanggung jawab yang harus dipenuhi yang mengacu pada tugas pokok. Munculnya hak dan kewajiban negara tersebut berdasarkan akibat timbal balik, keduanya erat

²³ SF, Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1987), 10-114.

kaitannya dan sukut untuk dipisahkan dipisahkan. Tugas pokok negara adalah mewujudkan tujuan nasional yang tertuang dalam alinea IV UUD 1945

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum,
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa,
- d. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Keuangan negara memiliki dua ruang lingkup atau komponen penting yaitu:

- a. Keuangan negara berupa barang dan uang yang merupakan hasil kelola dari pemerintah,
- b. Keuangan negara yang dipisahkan pengurusnya, artinya kekayaan milik negara yang dikelola secara terpisah dari keuangan negara. Manajemen atau pengelolaannya berdasarkan pada hukum publik atau privat. Bentuk upaya negara dalam hal ini berupa perusahaan umum negara, persero atau perusahaan jawatan.

4. Aspek Sosial Ekonomi dan Keuangan Negara

Aspek sosial ini meliputi distribusi kekayaan dan pendapatan serta stabilitas kegiatan ekonomi. Pemerintah dan kekuasaannya dapat mengenakan pajak kepada mereka yang mampu, dan kemudian pemerintah dapat melalui kebijakannya yaitu dalam bentuk program nasional

pemerintah mengeluarkan sebagian hasil penarikan untuk mendanai kebutuhan sehari-hari dan pembangunan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, selanjutnya dijabarkan dalam merumuskan pengertian keuangan negara menggunakan pendekatan sebagai berikut:

- a. Dari segi objek, keuangan negara mengacu pada semua hak dan kewajiban negara yang dinilai dengan mata uang, termasuk kegiatan atau kebijakan dibidang moneter, fiskal dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut,
- b. Dilihat dari segi subjeknya, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua objek yang dimiliki oleh negara dan/atau dikuasai baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/d daerah, dan badan lain yang ada kaitanya dengan keuangan negara.
- c. Dari sisi prosesnya, cakupan dari keuangan negara berdasarkan semua aktivitas kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan objek, mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Dilihat dari tujuannya, keuangan negara terdiri dari segala kebijakan atau kegiatan dan hubungan hukum yang erat kaitannya dengan kepemilikan atau penguasaan atas objek-objek tersebut dalam penyelenggaraan negara.

Keuangan negara dikelola dari keseluruhan kegiatan pejabat pengelolaan keuangan negara dengan kewenangan terdiri dari pengawasan, pelaksanaan, perencanaan serta pertanggungjawaban. Sebagaimana pengelolaan keuangan negara pada prakteknya sering diciderai dengan berbagai macam perbuatan sehingga berdampak pada keuangan negara.

D. Konsep Kerugian Negara

Penelaahan lebih lanjut terhadap kerugian negara dapat menyimpang dari pengertian dan dasar hukum kerugian negara itu sendiri, yang termuat dalam Pasal 1(22) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang menyatakan bahwa kerugian negara bersifat moneter, Kerugian surat berharga yang timbul dari perbuatan melawan hukum (baik disengaja maupun karena kelalaiannya) dalam jumlah barang yang nyata dan pasti

Dari definis diatas, setidaknya dapat diuraikan unsur-unsur mengenai kerugian negara sebagai berikut:²⁴

1. Adanya pelaku/penanggung jawab,

Mengacu pada Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

²⁴ Badan Pemeriksa Keuangan, *Prosedur Penyelesaian Ganti Rugi Kerugian Negara/Dacrah* (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018), 11.

2. Kekurangan uang, surat berharga dan barang

Kerugian negara diidentikan jika secara fakta terdapat beberapa kekurangan yaitu surat berharga, barang dan uang dimana ketiga unsur tersebut merupakan tanggung jawab dari bendara, bukan dari pejabat negara maupun aparatur sipil negara. Dalam penerapannya kekurangan tersebut meliputi:

- a. Selisih pembukuan uang/barang pada pengelolaan kebendaharaan,
- b. Hilangnya kendaraan,
- c. Membayar harga barang lebih mahal dari nilai yang seharusnya,
- d. Menerima barang dengan nilai rendah dari harga yang dibayar

3. Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti

Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Kerugian yang sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai atau barang yang hilang dan harus diganti melalui perhitungan pembukuan atau,
- b. Kerugian negara sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai suatu barang berdasarkan suatu keputusan lembaga/pejabat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Kepala Daerah tentang Nilai Kendaraan Bermotor atau tentang Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

4. Tindakan melawan hukum

Pengertian perbuatan melawan hukum pada awalnya hanya dikenal secara hukum perdata sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365

KUHPerdata yang menyatakan setiap pelanggar hukum tentu akan menimbulkan akibat hukum atau kerugian dimana pelangar harus bertanggung jawab dalam menyelesaikan persoalannya, dengan memperhatikan pertimbangan menjadi dasar. Berikut beberapa yang ada dalam pasal tersebut, diantaranya:

- a. Adanya perbuatan.
 - b. Perbuatan tersebut melawan hukum,
 - c. Adanya kesalahan pada pihak yang melakukan baik di sengaja (dolus) ataupun karena kelalaian (culpa),
 - d. Adanya kerugian yang diderita,
 - e. Adanya hubungan kausalitas antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi.
5. Adanya kausalitas antara tindakan melawan hukum dengan kerugian negara

Sebab-akibat adalah faktor yang memperkuat bahwa kerugian negara meliputi kekurangan mata uang, barang, dan surat berharga yang terjadi sebenarnya akibat perbuatan melawan hukum dari pihak yang bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Artinya, hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum dan kerugian negara merupakan salah satu dasar untuk menilai apakah terjadinya kerugian negara adalah perbuatan melawan hukum.

Kausalitas ini akan membuktikan apakah penyelenggara negara melakukan kesalahan yang berujung pada kerugian. Apabila kesalahan

pejabat yang bersangkutan mengakibatkan kerugian, maka penyebab kerugian negara dapat ditentukan oleh penanggung jawab.

E. Pengelolaan Keuangan Negara dalam Islam

Sumber-sumber pendapatan negara di zaman Rasulullah Saw. tidak hanya terbatas pada zakat semata, namun ada beberapa pos lain yang tidak kalah pentingnya dalam menyokong keuangan negara. Zakat sendiri baru disyariatkan pada tahun kedelapan Hijriyah. *Pertama*, zakat. Pada masa awal-awal Islam, penerimaan pendapatan negara yang bersumber dari zakat berupa uang tunai, hasil pertanian dan hasil peternakan. Zakat merupakan unsur penting karena sistemnya penunaianya yang bersifat wajib (*obligatory zakat system*), sedangkan tugas negara adalah sebagai amil dalam mekanismenya.

Zakat merupakan kewajiban bagi golongan kaya untuk memberikan perimbangan harta di antara sesama masyarakat. Dalam negara yang memiliki sistem pemerintahan Islam, maka negara berkewajiban untuk mengawasi pemberlakuan zakat. Negara memiliki hak untuk memaksa bagi mereka yang enggan berzakat jika mereka berada pada taraf wajib untuk mengeluarkan zakat. Apalagi jika mempertimbangkan keadaan masyarakat yang secara umum lemah perekonomiannya.²⁵

Kedua, ghanimah. Ghanimah merupakan pendatan negara yang didapatkan dari hasil kemenangan dalam peperangan. Distribusi hasil *ghanimah* secara khusus diatur langsung dalam al-Quran surah al-Anfal ayat 41. empat perlima dibagi kepada para prajurit yang ikut dalam perang,

²⁵ Ali Abd al-Rasul, *Mabadi al-Iqtishadi fi al-Islam* (al-Qahirah: Dar Fikr al-Farabi, 1980), 323.

sedangkan seperlimanya sendiri diberikan kepada Allah, Rasul-Nya, karib kerabat Nabi, anak-anak yatim, kaum miskin dan ibnu sabil. Dalam konteks perekonomian modern, pos penerimaan ini boleh saja menggolongkan barang sitaan akibat pelanggaran hukum antar negara sebagai barang *ghanimah*.

Ketiga, khumus. Khumus atau seperlima bagian dari pendapat *ghanimah* akibat ekspedisi militer yang dibenarkan oleh syariah, dan kemudian oleh negara dapat digunakan sebagai biaya pembangunan. Meskipun demikian, perlu hati-hati dalam penggunaannya karena aturan pembagiannya telah jelas, seperti pada ayat di atas. *Khumus*, juga bisa diperoleh dari barang temua (harta karun) sebagaimana terjadi pada periode Rasul. Ulama Syiah mengatakan bahwa sumber pendapatan apa pun harus dikenakan *khumus* sebesar 20%. Sedangkan ulama sunni, beranggapan bahwa ayat ini hanya berlaku untuk harta rampasan perang saja. ‘Uman Abu Ubayd menyatakan bahwa yang dimaksud *khumus* itu bukan hasil perang saja, tapi juga barang temuan dan barang tambang. Dengan demikian, di kalangan ulama sunni ada sedikit perkembangan dan memaknai *khumus*.²⁶

Keempat, fay’. *Fay’* adalah sama dengan *ghanimah*. Namun bedanya, *ghanimah* diperoleh setelah menang dalam peperangan. Sedangkan, *fay’* tidak dengan pertumpahan darah. Menurut Muhammad Nejatullah Siddiqi, harta *fay’* adalah pendapatan negara selain dari zakat. Jadi termasuk di dalamnya: *kharaj*, *jizyah*, *ghanimah*, *‘usyur*, dan pendapatan-pendapatan dari usaha komersil pemerintah. Definisi ini lebih mempertimbangkan kondisi ekonomi

²⁶ Muh. Fudhail Rahman “Sumber-Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam”, *Jurnal al-Iqtishad*, Vol. 5, No. 2 (Juli 2013), 246.

kontemporer saat ini yang strukturnya cukup berbeda dengan keadaan pada masa Rasulullah.

Kelima, jizyah. Jizyah merupakan pajak yang hanya diberlakukan bagi warga negara non-Muslim yang mampu. Bagi yang tidak mampu seperti mereka yang sudah uzur, cacat, dan mereka yang memiliki kendala dalam ekonomi akan terbebas dari kewajiban ini. Bahkan untuk kasus tertentu, negara harus memenuhi kebutuhan penduduk bukan Muslim tersebut akibat ketidakmampuan mereka memenuhi kebutuhan minimalnya, sepanjang penduduk tersebut rela dalam pemerintahan Islam. Hal ini berkaitan erat dengan fungsi pertama dari negara. Jadi pemenuhan kebutuhan tidak terbatas hanya kepada penduduk Muslim saja. *Jizyah* ini bisa disebut pula dengan istilah pajak perlindungan.

Ketika non-Muslim hidup dengan tenang dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah Islam, maka dengan *jizyah* tersebut bisa menjadi imbalannya. Perlindungan yang dimaksud baik dalam maupun gangguan-gangguan dari pihak luar. Dan ini sejalan secara adil dengan penduduk Muslim sendiri, yang telah dibebani beberapa instrumen biaya yang harus dikeluarkan ke negara, seperti zakat.

Keenam, kharaj. Kharaj merupakan pajak khusus yang diberlakukan Negara atas tanah-tanah yang produktif yang dimiliki rakyat. Pada era awal Islam, *kharaj* sebagai pajak tanah dipungut dari non-Muslim ketika Khaybar ditaklukkan. Tanahnya diambil alih oleh orang Muslim dan pemilik menawarkan untuk mengolah tanah tersebut sebagai pengganti sewa tanah

dan bersedia memberikan sebagian hasil produksi kepada negara. Jumlah dari kharaj bersifat tetap, yaitu setengah dari hasil produksi.²⁷

Kharaj adalah pajak terhadap tanah, yang bila dikonversi ke Indonesia, ia dikenal sebagai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Oleh karena itu, perbedaan mendasar antara sistem *kharaj* dan sistem PBB adalah *kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat kesuburan produktivitas dari tanah (*land productivity*), dan bukan berdasarkan zona sebagaimana dalam aturan sistem PBB (zona strategi). Hal ini bisa jadi dalam sistem kharâj, tanah yang bersebelahan, yang satu ditanami buah kurma dan tanah lainnya ditanami buah anggur, mereka harus membayar kharâj yang berbeda.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

²⁷ Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EJ) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bank Indonesia (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), 488.

BAB III

UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM RANGKA PELAKSANAAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NEGARA DALAM UNDANG- UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020

A. Konsep Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Pandemi covid-19 yang mengakibatkan melemahnya sistem perekonomian secara nasional, memaksa pemerintah perlu untuk membentuk sebuah payung hukum baru dalam rangka penanganan krisis dibidang ekonomi. Instrument hukum terkait hal ini belum ada sehingga melalui pijakan Pasal 22 Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020. Perpu tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, setelah dibahas dan disepakati dalam rapat paripurna di Dewan Perwakilan Rakyat.¹

Secara Konstitusional, Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatur kewenangan mengeluarkan Perpu yang menyatakan “dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”². Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 138/PUU-VIIVII/2009 menafsirkan kandungan dari Pasal tersebut mengenai frasa ”kegentingan yang memaksa” sebagai bentuk urgensi dalam mengatasi permasalahan dengan cepat dan tepat, sesuai dengan kaidah hukum, antara lain;

¹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

² Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Ada Undang-Undang namun tidak mempunyai atau Undang-undang yang dipersyaratkan belum ada, yang dapat mengakibatkan kekosongan hukum atau
2. Secara prosedural, dengan dibuatkannya suatu Undang-Undang bukan berarti dapat mengatasi kekosongan hukum. Hal ini, karena keadaan yang sifatnya darurat membutuhkan kepastian hukum yang cepat dalam menyelesaikan permasalahan.³

Jimly Asshiddiqie menyatakan, dalam mengklasifikasikan keadaan bahaya sebagaimana masuk dalam kategori kegentingan memaksa terdapat 3 (tiga) hal yang harus diketahui diantaranya: “*pertama* adanya unsur kondisi ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), *kedua* adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), *ketiga* adanya unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia”.

Dari ketiga poin di atas, Jimly mengungkapkan bahwa penerapan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang terdapat tiga poin syarat materiil, sebagai berikut:⁴

1. Ada *reasonableness* atau diistilahkan dengan kebutuhan mendesak untuk bertindak.
2. Terdapat kegentingan waktu atau tersedia namun terbatas (*limited time*), dan
3. Mengesahkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk alternatif dalam mengatasi keadaan darurat apabila tidak ada pilihan lain atau rasio alternative lainnya.

Sesepati dengan Jimly, Bagir Manan menyebutkan dalam menentukan suatu keadaan genting yang memaksa terdapat dua unsur umum yaitu keadaan yang mendesak dan krisis. Menurutnya, salah satu faktor keadaan krisis terjadi jika ada suatu gangguan yang dapat memicu

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

⁴ Siti Nurhalimah, “Menyoal Kegentingan Pasal Impunitas Dalam Perpu Corona”, *Buletin Hukum dan Keadilan*. Vol. 4, No. 1. 2020, 37.

kegentingan dalam kondisi yang mendesak atau dikenal dengan istilah *a gravee and suden disturunse*. Disisi lain, situasi dapat dikatakan mendesak (*emergency*) jika terjadi hal yang diluar prediksi dan sebelumnya tidak diinginkan, serta diwajibkan memberikan penanganan dengan segera, , artinya tanpa harus menunggu permusyawaratan terlebih dahulu, atau jika tidak mengambil tindakan dengan segera akan menimbulkan ketidak harmonisan baik pemerintah dalam merealisasikan fungsi dan tugasnya maupun masyarakat umum.⁵

Secara umum adanya Perpu Nomor 1 Tahun 2020 sudah memenuhi persyaratan, karena pra syarat untuk mengeluarkan perpu dengan meninjau indicator keadaan darurat itu sendiri, Adapun tujuan dari pembentukan peraturan ini, yang sekarang sudah memiliki legalitas dan disahkan jadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 adalah sebagai berikut:

1. Membagikan legitimasi serta landasan untuk pemerintahan guna menciptakan regulasi serta tindakan-tindakan tertentu sebagai upaya penanggulangan krisis ekonomi dan kesehatan yang disebabkan oleh pandemi Virus Covid-19,
2. Sebagai bentuk tindakan pencegahan atau penekanan agar penyebaran Virus Covid-19 yang membahayakan serta memberi ancaman besar dapat diminimalisir terutama pada stabilitas sistem keuangan negara yang mengarah pada sektor perekonomian.

⁵ Ibid., 37.

Tentu saja, guna menstabilkan kembali ekonomi terpuruk diakibatkan lajur penyebaran Covid-19 yang cepat, negara membutuhkan tambahan dana yang pada tahun sebelumnya belum dianggarkan karena anggaran dialihkan dalam menangani penyebaran virus. Perlunya kebutuhan tambahan anggaran ini, dipandang sebagai dasar yang baik, khususnya dalam kegiatan relokasiserta penyelesaian anggaran pada tahun 2020. Situasi mendesak lainnya adalah perlunya tambahan anggaran untuk menutupi defisit yang diperkirakan melampaui lebih dari 3% dari produk domestik bruto yang telah dibatasi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dengan dampak pandemi yang membatasi kegiatan usaha, pemerintah melihat perlu adanya kebijakan di bidang perpajakan, keuangan daerah dan pembiayaan negara.⁶

Berdasarkan urgensi tersebut, pemerintah meyakini adanya keadaan darurat yang menegaskan bahwa beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk sementara tidak diberlakukan terlebih dahulu, dimana hal ini berdasarkan pada pandangan subyektif pemerintah. Yang secara rinci tertuang dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.⁷

Isi substantif dari Undang-Undang No 2 Tahun 2020 yang terdiri dari 6 Bab yang hampir seluruhnya berbicara tentang masalah ekonomi dan tidak ada satu pasal yang terkait dengan penanganan pandemi covid 19. Berikut

⁶ Ibid., 38.

⁷ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Discarse* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

adalah isi Substantif yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yaitu;

Bab I. Ruang Lingkup

Bab II. Kebijakan Keuangan Negara yang terdiri dari

1. Penganggaran dan pembiayaan,
2. Kebijakan dibidang keuangan daerah,
3. Kebijakan dibidang perpajakan,
4. Pelaksanaan progam pemulihan ekonomi nasional,
5. Pelaksanaan kebijakan keuangan negara,
6. Pelaporan,

Bab III. Kebijakan Stabilitas Sistem Keuangan, terdiri dari:

1. Kebijakan stabilitas sistem keuangan,
2. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Bank Indonesia,
3. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan,
4. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh otoritas jasa keuangan,
5. Kewenangan oleh pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah

Bab IV. Ketentuan Saksi,

Bab V. Ketentuan Penutup.⁸

Schubungan dengan dikeluarkanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 ini Menteri Keuangan (Sri Mulyani) memaparkan bahwa, keberadaan undang-undanga tersebut bertujuan untuk melakukan relaksasi terhadap beberapa peraturan dalam rangka menjaga stabilitas sistem ekonomi pada masa krisis akibat pandemic covid-19. Hal ini tidak terlepas dari status kedaruratan nasional yang di deklarasikan oleh Presiden Jokowi sehingga undang-undang ini dibuat sebagai bentuk kebutuhan yang tidak bisa dielakan, dengan harapan dapat dijadikan sebagai landasan hukum bagi stakeholder dalam menangani krisis ekonomi secara makro.⁹

⁸ Ibid.

⁹ Kompas, "Sri Mulyani: Menguak Tabur Dari Kejanggalan Perpu No. 1 2020", dalam <https://www.google.com/amp/s/www.law-justice.co/amp/84613/analisi-hukum-menguak-tabur-dari-kejanggalan-perpu-no-1-2020>. Diakses pada 28/11/ 2020, pukul 21:41.

Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 banyak menuai kritik dari berbagai pihak baik politik, ekonomi, hukum, pemerhati sosial dan faktor sosial lainnya. Bagi sebagian kalangan yang menyetujui keberadaan undang-undang tersebut, mereka melihat ketentuan tersebut sebagai legitimasi yang kuat bagi penyelenggara negara untuk memulihkan ketidakstabilan ekonomi negara. Namun, tidak jarang ada kritik keras terhadap undang-undang tersebut, terutama rumusan Pasal 27 yang seolah-olah memberikan perlindungan hukum bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK).

Sejak diundangkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2020 oleh Presiden Republik Indonesia, beberapa pihak telah mengajukan keberadaan Pasal 27 ini ke Mahkamah Konstitusi. salah satu poin sentral dari gugatan mereka adalah dengan keberadaan pasal 27 ayat (1)¹⁰ Yang menyebutkan “bahwa biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan/atau lembaga KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan, kebijakan belanja negara termasuk belanja dibidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara”.¹¹

¹⁰ Siti Nurhalimah, “Menyoal Kegentingan Pasal Impunitas Dalam Perpu Corona”..., 36-37.

¹¹ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

B. Unsur Kerugian Negara dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara.

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Bahwasanya dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia telah mengalami beberapa kali bentuk krisis ekonomi sebelumnya, jauh sebelum krisis yang diakibatkan oleh pandemi covid-19 . krisis yang pertama terjadi pada tahun 1998 yang disebabkan oleh dibangunnya struktur perekonomian atas dasar hutang kepada luar negeri. Melemahnya nilai mata uang Indonesia terhadap mata uang asing memperparah keadaan perekonomian negara, selain itu hal ini juga diperparah dengan terjadinya *public distrust*, karena banyak penarikan dana dengan jumlah yang amat besar akibat pudarnya kepercayaan masyarakat di bidang perbankan. Dari peristiwa tersebut banyak bank kesulitan dalam likuiditas yang langsung berdampak pada sistem perbankan dan berimbas pada perekonomian negara. Dari mengatasi masalah tersebut, bank Indonesia mengeluarkan suatu kebijakan yang bernama BLBI. Namun dari adanya kebijakan ini ada sisi negatifnya yaitu terkait penyaluran BLBI itu sendiri dan berdampak dalam bidang perbankan, usaha hingga pada sektor ekonomi. Dari hal tersebut Dewan Direksi Bank Indonesia di dakwah atas kebijakan desiminasi Bank Indonesia.¹²

Krisis yang kedua terjadi tepat satu dekade kemudian, yang disebabkan oleh kehancuran sistem ekonomi Amerika Serikat akibat dari

¹² Kevin D Zega, *Ruang Lingkup Keuangan dan Metode Penilaian Perhitungan Kerugian Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: UI Press, 2011), 78.

Subprime metagage merupakan penyebab utama terjadinya krisis di seluruh negara di dunia dan menyebabkan terjadinya penarikan besar-besaran dollar Amerika ke negara-negaranya masing-masing dan kehancuran nilai tukar dollar terhadap mata uang negara-negara lainnya.

Atas dasar itu, mengingat masih lemahnya koordinasi antar perangkat hukum, sistem dan lembaga yang terkait dengan sektor keuangan, juga diyakini peraturan perundang-undangan masih belum mampu mengakomodir kepentingan dalam memberikan penanganan dalam mengatasi krisis keuangan. Pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang erat dengan permasalahan ini, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara atau Daerah, dimana uang secara tegas didefinisikan diatur dan berada di bawah pengawasan Menteri Keuangan selaku bendahara negara. Oleh karena itu, dana yang tidak dikelola oleh Menteri Keuangan bukan merupakan dana negara dan sekaligus bukan kas negara.¹³

Keuangan negara Indonesia direalisasikan menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), ini sesuai dengan ketentuan dari Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Oleh karena itu, APBN inilah yang secara konstitusi menjadi bentuk dan batasan dari undang-undang keuangan negara, hal ini sesuai dengan Pasal 1 Ayat 7

¹³ Ibid., 79.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam APBN ada rancangan keuangan negara dimana hal tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR.

Ketentuan tersebut menunjukkan keuangan negara adalah segala hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang yang pengelolaan dan pertanggung jawabannya membutuhkan persetujuan antara pemerintah dengan dewan perwakilan rakyat. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dengan jelas melihat APBN sebagai salah satu bentuk keuangan negara, yang menyatakan bahwa undang-undang tentang APBN merupakan dasar dari pemerintah Pusat untuk penerimaan dan pengeluaran anggaran. Dengan kata lain, hak dan kewajiban yang bisa dinilai dengan uang mengacu pada ketetapan dalam APBN, serta tidak ada hak dan kewajiban negara yang terdapat dalam keuangan lainnya, selain APBN.¹⁴

2. Bentuk Kerugian Negara dan Penyelesaiannya

Menurut Pasal 22 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, kerugian negara dapat didefinisikan sebagai kekurangan uang, barang, dan surat berharga pasif dan nyata karena kelalaian atau akibat perbuatan melawan hukum. Ketentuan ini mengatur adanya unsur cacat yang nyata dan jelas sebagai akibat dan perbuatan melawan hukum atau kelalaian

¹⁴ Dian Puji Mugraha, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasi Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), 22.

sebagai sebab. Oleh karena itu, kerugian negara tidak hanya disebabkan oleh perbuatan salah, tetapi juga karena kelalaian administratif.

Dengan demikian perlu diidentifikasi terlebih dahulu mengenai perbuatan melwan hukum atau kelalaian administrasi yang melahirkan kekurangan yang nyata dan pasti. Namun ketentuan dari Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tidak pernah menyatakan bahwa kekurangan apapun merupakan pelanggaran hukum pidana, dan ada kemungkinan kelalaian administratif yang diselesaikan dengan penyelesaian administratif, dengan menggunakan Pasal 59 UU No. 1 Tahun 2004. Terdapat pengenaan sanksi administratif lainnya yaitu dengan menggunakan Pasal 80-81 UU No. 30 Tahun 2014. Hal itu kemudian diperkuat dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016, khususnya terkait proyek strategis nasional.¹⁵

Dalam hal lain Kerugian negara tidak secara otomatis dapat diselesaikan secara langsung dengan jalur pidana, dikarenakan kerugian negara dapat dipulihkan melalui jalur perdata dan administrasi negara dengan mengenakan sanksi administratif serta tuntutan ganti rugi atau melalui proses gugatan perdata. Oleh karena itu, dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, kerugian negara yang muncul secara yuridis formal tidak dapat diproses secara langsung sesuai dengan sanksi pidana maupun kaidah hukum. Hal tersebut dikarenakan, penyelesaian yang cepat cenderung diutamakan dalam mengatasi

¹⁵ Kevin D Zega, *Ruang Lingkup Keuangan dan Metode Penilaian Perhitungan Kerugian Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan...*, 80.

permasalahan negara sedangkan penyelesaian pidana tidak menggambarkan demikian. Itulah alasannya mengapa penyelesaian secara pidana tidak diutamakan dan lebih mengutamakan penyelesaian secara jalur perdata maupun jalur secara administratif karena keduanya cepat dalam menyelesaikan suatu permasalahan.

Dalam hal pembahasan kerugian negara sebagaimana yang dijelaskan diatas, berbicara mengenai kerugian dan keuangan negara merupakan pembahasan yang ada dalam hukum administrasi negara, hukum pidana, hingga hukum perdata. Sudut pandang administrasi negara, penyelesaian kerugian negara tidak selalu menjadi dasar penyelesaian hukum pidana, karena hukum pidana dianggap sebagai upaya terakhir, dan hukum pidana bersifat terarah pada *ultimatum remedium* apabila hukum perdata menemui kendala dan tidak berjalan.¹⁶

Pemeriksaan adanya kerugian negara yang nyata dan pasti haruslah didasarkan pada pemeriksaan investigatif melalui asersi (*et audi alteram partem*) yaitu pemeriksaan harus dilakukan terhadap semua pihak yang kemudian akan ditarik sebuah kesimpulan adanya perbuatan melawan hukum pidana atau mal-administrasi, apabila pemeriksaan tidak menetapkan asersi, maka pemeriksaan dianggap prematur dan melanggar pasal 25 ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan ancaman pidana minimum 1 tahun dan maksimal 5 tahun.

¹⁶ Ibid., 81.

Menurut Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 20 hingga 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, konsep mekanisme penanganan kerugian negara adalah pemulihan kerugian negara dapat diselesaikan dalam waktu 10 hari kerja semenjak kesalahan administrasi ditemukan. Artinya, kesalahan administrasi yang menyebabkan negara mengalami rugi dapat diselesaikan secara efektif melalui penyelesaian administratif, sehingga kerugian nasional dapat dipulihkan.¹⁷

Identifikasi merupakan syarat utama dan pertama ketika terjadi kesalahan administrasi dalam hal penilaian dengan maksud apakah paksaan, tipuan dan rupa termasuk kesalahan tidak menimbulkan kerugian serta pemulihan dengan pengembalian apakah dapat menjadi dasar penutupan kekurangan administrasi yang terjadi. Terkait dengan penyelesaian dalam mengembalikan kerugian negara yang terjadi karena kesalahan administrasi, pada hakekatnya dapat diupayakan secara cepat.

Kesalahan administrasi bukan dari dasar dalam menentukan suatu perbuatan yang diterapkan namun kesalahan administrasi erat kaitannya dengan procedural dan syarat, mengingat kedua hal ini merupakan unsur terpenting dalam administrasi, dengan kata lain hukum administrasi memiliki kewenangan dalam menentukan batal atau tidaknya terkait syarat dan ketentuan. apabila terdapat penilaian atau dugaan kesalahan administrasi dalam suatu tindakan atau agenda, maka harus meninjau kewenangan administrasi itu sendiri, apakah tindakan atau agenda

¹⁷ Dian Puji Mugrraha, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasi Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah...*, 127-128.

tersebut tidak ada kegiatan yang sah atau tidak dapat secara mudah dianggap batal karena keabsahannya terletak pada hukum administrasi.

Dalam menilai kerugian negara, harus dipahami bahwa jika konsepnya ada pelanggaran administrasi, maka jika alasan itu digunakan, itu berarti kesalahan administrasi terhadap negara dan solusinya adalah pengembalian uang. Demikian pula adanya penafsiran norma yang sepihak tidak dapat menjadi penyebab kerugian negara, karena kerugian negara harus nyata dan pasif, serta tidak dapat dijadikan sebagai latar belakang yang rasional untuk menilai ada tidaknya kerugian negara..

Jika pilihan ini terjadi, maka dilakukannya pemeriksaan berdasarkan Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007 harus melaporkan unsur bersyarat dari temuan, kriteria yang diharapkan dan konsekuensi dari penafsiran norma hukum secara sepihak dan mengarah pada kerugian langsung bagi negara melalui pengurangan kas negara atau APBN yang tentunya hal tersebut tidak bisa dipulihkan.

Dengan itu, penilaian dan besaran ganti rugi negara hanya menunjukkan adanya kesalahan administrasi, syarat dan prosedur, dan penilaian ganti rugi negara merupakan penilaian administratif. Hal itu harus dinyatakan dengan jelas dalam hasil pemeriksaan penyidikan dan apabila tidak ada berita acara pemeriksaan sesuai dengan hukum tata usaha negara, maka dinyatakan tidak sah secara hukum (*nietig van rechtswage*).¹⁸

¹⁸ Ibid., 154.

3. Kerugian negara dalam tindak pidana korupsi

Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi dapat ditinjau dari kerugian negara. Peraturan tersebut merupakan bentuk perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Peraturan mengenai keuangan negara merupakan suatu hal yang tidak dapat dilepaskan dalam mengatasi suatu kerugian.

Pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Tipikor memuat kata-kata “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Unsur ini penting dalam menentukan apakah pelaku korupsi telah dipidana. Dalam sudut pandang hukum, apabila semua unsur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 terpenuhi, pelaku dapat dipidana dengan pidana penjara atau ganti rugi sesuai dengan peraturan, serta apabila ada satu unsur tidak dapat dibuktikan, maka pelaku tidak dapat dihukum berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Dicantumkan kata atau unsur “dapat” dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Tipikor maka secara jelas bahwa pembentuk undang-undang tidak menyaratkan terjadinya/selesainya akibat “merugikan keuangan negara” kata “dapat” Artinya tindakan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara belum tentu

benar-benar terjadi, dan yang terpenting tindakan para pelakunya berpeluang menimbulkan kerugian bagi bangsa.¹⁹

Penafsiran ini diperkuat oleh para perumus Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa “..bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat”. Terkait dengan delik formil yang disebutkan dalam Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 4 003/PUU-IV/2006 tertanggal 24 Juli 2006, telah memutuskan kata “Dapat” dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, sebagai berikut:

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.²⁰

Sepanjang Mahkamah konstitusi menafsirkan, tidak bertentangan dengan Pasal 28 D (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, artinya Mahkamah Konstitusi memandang kerugian negara harus dibuktikan dan harus dihitung secara prosedur hukum.

Permasalahn tentang frasa “dapat” yang termuat dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tipikor lebih mengarah kepada implementasi dalam

¹⁹ Abdul Fatah, “Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, Nomor 1, Tahun 2017, 4-5.

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

praktek yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dan tidak menyangkut persoalan konstitusionalitas norma yang dimuat dalam Undang-Undang tersebut. sehingga dalam penjelasannya pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang berbunyi;

Yang dimaksud dengan secara melawan hukum dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.²¹

Norma di atas dalam putusnya Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berlaku karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi menyatakan ada dua hubungan yang ekstrim perihal merugikan keuangan negara, sebagai berikut:

- a. Nyata-nyata merugikan negara atau
- b. Kemungkinan dapat menimbulkan kerugian, poin ke-2 ini lebih dekat dengan maksud mengkualifikasikan delik korupsi menjadi delik formil.

Nyatanya terkait dengan dua hal tersebut yang saling berhubungan masih belum nyata-nyata terbukti secara nyata, akan tetapi dengan melihat dan mempertimbangkan keadaan konkret dan khusus yang terjadi disekitaran peristiwa tersebut, secara logis dapat ditarik sebuah konklusi bahwa suatu akibat yaitu kerugian negara yang terjadi. Untuk

²¹ Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

mempertimbangkan keadaan khusus dan konkret sekitar peristiwa yang terjadi yang secara logis dapat disimpulkan kerugian negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara serta ahli dalam analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian. Dalam hal ini meskipun sebagai bentuk perkiraan dan meski belum terjadi unsur kerugian negara tetap harus di hitung secara teliti dan dan buktikan secara hukum hal ini sesuai dengan argumentasi dari Mahkamah Konstitusi.

Maka konklusi yang demikian harus ditetapkan oleh seorang ahli dibidangnya. Lebih lanjut dalam putusnya Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa kejahatan besar menurut penafsiran Pasal 2 ayat 1 tidak memenuhi kepastian hukum, oleh karena itu unsur kerugian keuangan negara harus dibuktikan dengan pidana formil sesuai dengan unsur yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. . Bukannya merujuk pada kejahatan berat yang menyangkut hukum yang tidak tertulis dengan tingkat kepatutan, kehati-hatian, dan ketepatan untuk hidup dalam masyarakat sebagai norma keadilan.

Majelis hakim Majelis hakim berpendapat bahwa penggunaan hukum materil dalam tindak pidana korupsi merupakan suatu hal yang tidak bisa ditentukan secara pasti, karena sudah sesuai dengan *asas nullum delictum noela poena sine praevia lege poenali* yang menyatakan bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana kecuali atas dasar kekuatan hukum pidana yang telah ada sebelumnya.

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYASAH* MENGENAI UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM RANGKA PELAKSANAAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020

A. Analisis Unsur Kerugian Negara dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Permasalahan yang muncul ketika Perpu Nomor 1 Tahun 2020 muncul yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 adalah rumusan yang terdapat dalam pasal 27 ayat (1) yang memuat tentang unsur kerugian negara, yang menyatakan “biaya yang telah dikeluarkan pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.”¹

Kontroversi kemudian muncul karena seluruh biaya yang dikeluarkan pemerintah dan/atau KSSK tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian negara namun merupakan “biaya ekonomi”. Beberapa kalangan menganggap pengecualian ini untuk menghilangkan salah satu unsur esensial dalam tindak pidana korupsi yakni “adanya kerugian negara” sebagaimana yang diatur

¹ Siti Nur Halimah, “Menyoal Kegentingan dan Pasal Impunitas Dalam Perpu Corona”, *Buletian Hukum & Keadilan ADALAH*, Vol. 4, No. 1 (2020), 4..

dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga pasal ini di khawatirkan rentan disalahgunakan untuk melancarkan suatu tindak pidana korupsi.

Jika dilakukan analisa terhadap pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan “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” dan dalam pasal 3 menyatakan “setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Berdasarkan pengertian di atas, maka Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah mengalami transformasi dari delik formil ke materil, dapat dipahami bahwa adanya kerugian negara yang menjadi salah satu unsur tindak pidana korupsi haruslah merupakan implikasi dari perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau kerugian negara tersebut akibat dari penyalahgunaan kewenangan secara melawan hukum dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi.²

² Dadin Saputra, “Implikasi Hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Hukum dan Pemikiran*, Vol. 18, No. 1 (Juni 2018), 25.

Hal senada tertuang dalam definisi kerugian negara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang pembendaharaan negara pasal 1 angka 22 menggariskan kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun kelalaian, untuk itu menurut penulis frasa akibat perbuatan melawan hukum yang terkandung dalam norma pasal tersebut memiliki makna bahwa tidak semua kondisi kekurangan uang, surat berharga, dan barang milik negara dinyatakan sebagai kerugian negara. Kondisi tersebut harus merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum untuk dapat dikategorikan sebagai kerugian negara.³

Hal ini menunjukan bahwa pembentuk undang-undang menyadari bahwa tidak selalu berkurangnya keuangan/kekayaan negara di akibatkan oleh perbuatan melawan hukum. Begitu pula tidak selamanya perbuatan yang merugikan keuangan negara dapat dinyatakan sebagai sebuah tindak kejahatan korupsi, seperi halnya kesalahan administrasi yang merugikan negara, maka proses penyelesaiannya menjadi kewenangan dari peradilan administrasi dengan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi negara.

Artinya selama biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan

³ Siti Nur Halimah, "Menyoal Kegentingan dan Pasal Impunitas Dalam Perpu Corona"..., 41.

program pemulihan ekonomi nasional, didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka biaya tersebut tidak dapat digolongkan sebagai kerugian negara dan tidak menjadi unsur tindak pidana korupsi. Namun sebaliknya, tentu ketika biaya untuk melaksanakan berbagai kebijakan tersebut dilakukan secara melawan hukum atau akibat dari kelalaian, maka baik Undang-Undang Tipikor maupun Undang-Undang Pembendaharaan negara berlaku untuk menjerat perbuatan tersebut.⁴

Situasi ini seolah ingin membuktikan bahwa setiap kesalahan yang terjadi bukanlah pelanggaran terhadap undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dianggap tidak sah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Dasar pemikiran undang-undang tersebut memberikan titik awal dimana negara akan menderita dan oleh karena itu harus menaikkan pagu defisit anggaran dari 3% menjadi lebih dari 5% untuk jangka waktu yang cukup lama.

Hal ini merupakan bagian dari maksud hukum untuk melegitimasi dan menstabilkan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah/KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan perpajakan nasional (termasuk kebijakan perpajakan), kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan keuangan, dan lain-lain). Sistem Kebijakan dan rencana pemulihan ekonomi nasional adalah bagian dari biaya ekonomi untuk menyelamatkan ekonomi dari krisis dan bukan kerugian negara.

⁴ Ibid., 42.

Pasal ini bukan merupakan kerugian negara atas biaya-biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam melaksanakan kebijakan yang dapat menimbulkan kerugian nyata sebagai akibat perbuatan melawan hukum, oleh karena itu penekanan pada kalimat “Tidak Termasuk Kerugian Negara” memberikan kekuasaan seluas-luasnya dalam mengeluarkan biaya untuk menegakkan kebijakan sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat 1.⁵

Dalam beberapa aturan menyebutkan makna dan arti kerugian negara dan ketentuan ini tidak termasuk dalam beberapa Undang-Undang yang dihapus dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan pasal 28. Ketentuan tersebut diantara adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksan Keuangan dalam pasal 1 angka 15 menyebutkan 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.”

Rumusan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 diatas merupakan norma yang harus ditegakan, pengertian tentang kerugian negara juga diatur dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang muatannya sama persis dengan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan. Sesuai dengan Kebijakan Penggunaan Dana Negara yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, sudah nyata menyebabkan

⁵ Sudikno, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Jakarta: PT. Aditya Bhakti, 1993), 24.

kekurangan dana, surat berharga, dan barang milik negara akan diketahui jika diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan sehingga dapat diketahui dengan pasti. Dengan demikian parameter untuk menentukan kerugian negara adalah ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Hal ini berimplikasi pada hal penggunaan keuangan negara oleh KSKK baik sengaja maupun lalai apabila terbukti menyebabkan kerugian negara maka berdasarkan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan disebut telah melawan hukum. Untuk membuktikan tentang dugaan melawan hukum tersebut harus dibuktikan di pengadilan yang akan diputuskan oleh majelis hakim. Hal ini berarti proses hukum tetap berlaku. Dengan begitu frasa “bukan merupakan kerugian negara” telah melanggar hukum karena bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara terkait istilah kerugian negara menurut undang-undang.⁶

Pengertian kerugian negara juga diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung

⁶ Tio Aldino Muhammad, “Tinjauan Yuridis Hak Imunitas Pejabat Negara dalam Penanganan Pandemi Covid Sebagai Aspek Kriminogen Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya* (2020), 7.

jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”

Hal ini berarti bahwa pengeluaran keuangan negara dapat di tentukan nilainya berdasarakan rincian pengeluaran yang dihasilkan dari proses audit baik melalui peraturan pemerintah ataupun melalui peraturan menteri berkaitan dengan penanganan pandemi covid-19. Besaran anggaran yang ditetapkan tersebut didasarkan pada tujuan penggunaan anggaran yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 seperti yang diatur dalam pasal 27 ayat (1) diatas, dan apabila diindikasi korupsi maka lembaga yang berwenang dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan audit secara komperhensif. Dan temuan dari hasil audit inilah yang kemudian akan menjadi dasar penentuan apakah kerugian negara tersebut bersumber dari perbuatan melawan hukum atau tidak, jika hal tersebut terbukti maka dapat diproses hukum terhadap kesalahannya sesuai dengan ketentuan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi.⁷

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 penggunaan anggaran bersumber dari keuangan utama negara yang diatur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara selanjutnya disebut dengan APBN sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Pemerintah dalam implementasinya menetapkan pelaksanaan APBN tahun 2020 dengan melakukan perubahan kebijakan diantaranya, meningkatkan batasan defisit anggaran belanda negara sebagaimana yang

⁷ Ibid., 8.

diatur dalam pasal 2 ayat 1 dengan batasan hingga melampaui 3% (tiga persen) dari produk domestik bruto selama penanganan pandemi Covid-19 atau dalam kondisi yang membahayakan perekonomian negara dan/atau stabilitas sistem keuangan dengan jangka waktu maksimal berakhirnya tahun anggaran 2022.

Berkaitan dengan pelaksanaan APBN tahun 2020, berdasarkan Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, perlu didudukkan secara benar berkaitan dengan pelaksanaan APBN. Maka perlu dipahami bahwa sebagai sebuah otorisasi (pemegang/ pengendali kekuasaan negara), maka Pemerintah berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan Undang-Undang APBN. Setiap tahun Presiden bertanggung jawab kepada DPR terkait pelaksanaan dan realisasi APBN, dalam kaitanya DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi anggaran dan juga karena penetapan APBN adalah peran bersama Pemerintah bersama DPR dengan mempertimbangkan Dewan pimpinan Daerah.

Namun kemudian dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, dalam pasal 13 terkait aturan pelaporan justru menyebutkan bahwa “penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 12 dilaporkan Pemerintah dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat”.

Hal tersebut dapat dimaknai bahwa laporan penggunaan APBN hanya akan selesai setelah dilaporkan oleh pengguna anggaran kepada pemerintah pusat dan tidak perlu melakukan laporan kepada DPR sebagai wakil rakyat

yang duduk di lembaga legislatif. Untuk itu dalam konteks pelaporan tidak memiliki kejelasan sehingga tidak sesuai dengan ketentuan pelaporan APBN sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Hal ini tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik, dimana keterangan pelaporan tidak menjunjung tinggi akuntabilitas, akseptabilitas dan transparansi kepada masyarakat umum dalam.⁸

Dengan demikian penggunaan keuangan negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan dalam masa pandemi covid-19, yang menyebutkan kerugian yang dialami bukan merupakan kerugian negara sebagaimana yang diatur dalam pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2020 bertentangan dengan ketentuan kerugian negara berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, bertentangan juga dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 terkait istilah kerugian negara menurut undang-undang. Dari sini dapat dilihat bahwa dalam tinjauan penggunaan APBN terjadi ketidakjelasan mekanisme pelaporan yang bertentangan dengan Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Melalui Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, dapat ditarik kesimpulan bahwa ada usaha pemerintah untuk mendistribusikan kekuasaan pemerintah dan melegitimasi kesalahan melalui undang-undang telah mengakibatkan pejabat tidak terikat oleh undang-undang sehingga

⁸ Tongat, *Hukum Pidana Materiil* (Malang: UMM Press, 2003), 56.

mereka kebal terhadap hukum. Maka dari itu, jika terbukti melakukan pelanggaran hukum dengan menggunakan anggaran, ia tidak dapat dituduh merugikan keuangan negara, karena telah merugikan negara”. Pasal ini seharusnya tidak memiliki urgensi dan landasan hukum yang kuat, apalagi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 telah mengatur keuangan negara dalam keadaan tidak normal atau darurat dimana hal tersebut diatur pada Pasal 27 ayat (3), (4) dan (5).⁹

Tinjauan di atas menunjukkan adanya kekebalan yang tidak terbatas dan bukan merupakan bentuk distribusi kekuasaan yang terukur, sehingga berpotensi menimbulkan konflik hukum dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketiadaan batasan imunitas tersebut bertolak belakang dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa sebagai bentuk distribusi kekuasaan yang terukur, imunitas tetap berbatasan dengan norma yang tidak boleh dilanggar, sebagai batasan pemberian imunitas dari hukum: “bahwa hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut, pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasaan dan kedalamannya.”¹⁰

Prof. Agus Surono seorang pakar ilmu hukum universitas al-Azhar Indonesia mengatakan, pemerintah bisa menyelamatkan Kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk Kesehatan, jarring

⁹ Tio Aldino Muhammad, “Tinjauan Yuridis Hak Imunitas Pejabat Negara dalam Penanganan Pandemi Covid Sebagai Aspek Kriminogen Tindak Pidana Korupsi”..., 9.

¹⁰ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Jakarta: PT. Aditya Bhakti, 2014), 57-58.

pengaman sosial (*socia safety net*), serta pemulihan perekonomian, termasuk dunia usaha dan masyarakat terdampak. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 terdapat ketentuan yang sangat penting berkaitan dengan soal unsur kerugian negara. Maka ketentuan tersebut dimungkinkan terjadinya *conflict of interest* antar norma peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.¹¹

Ketentuan tersebut sebenarnya tidak bisa terlepas dari kondisi ekonomi nasional Indonesia. Menurut pakar ekonomi Rizal Ramli bahwa kinerja ekonomi Indonesia lebih buruk dari krisis moneter yang terjadi pada tahun 1998. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor yang tentu faktor utamanya adalah pandemic covid-19.¹² Berdasarkan data yang disampaikan oleh Kementerian Keuangan bahwa pada masa pandemic covid-19, terjadi perubahan postur dan rincian APBN. Pemerintah menggelontorkan dana tambahan untuk penanganan covid-19 sebesar 225, 110 triliun rupiah. Ini merupakan dana prioritas dari total apbn perubahan sebesar Rp. 1.760 triliun.¹³

Postur penggunaan dana yang besar tersebut, perlu adanya pengawasan dari stakeholder terkait khususnya Lembaga yang bergerak di bidang keunngan

¹¹ Agus Suyono, Pakar: UU Nomor 2/2020 Hilangkan Unsur Kerugian Negara dan Mens Rea Saat Pandemi Covid-19 dalam <https://uai.ac.id/pakar-uu-nomor-2-2020-hilangkan-unsur-kerugian-negara-dan-mens-rea-saat-pandemi-covid-19/>

¹² Rizal Ramli, "Soal Ekonomi Nasional 2021, Rizal Ramli: Bisa Lebih Buruk dari Krismon 1998, dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201226/9/1335616/soal-ekonomi-nasional-2021-rizal-ramli-bisa-lebih-buruk-dari-krismon-1998>

¹³ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "Perubahan Postur dan Rincian APBN 2020 di Masa Pandemi Covid-19" dalam <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>

dalam penggunaan dana apbn sebagai upaya untuk menanggulangi krisis ekonomi dan krisis Kesehatan di masa pandemic covid-19.

B. Analisis *Fiqh Siyāsah* Mengenai Unsur Kerugian Negara dalam Rangka Pelaksanaan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Dalam hukum Islam *Fiqh siyāsah* memiliki beberapa objek kajian yang meliputi *pertama* pengaturan mengenai hubungan lembaga negara dengan warga sipil (masyarakat), *kedua* hubungan antar sesama warga sipil dibidang privat ataupun publik, *ketiga* hubungan antara sesama lembaga negara baik secara internal maupun ekseternal antar negara dalam berbagai hal, jika megacu pada ketiga hal tersebut maka, objek kajian *fiqh siyāsah* yang akan dibahas dalam kajian penelitian ini lebih mengarah kepada aspek keuangan negara (*siyāsah malīyah*).

Siyāsah malīyah adalah kebijakan hukum yang dibuat oleh penguasa menyangkut pembangunan ekonomi untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat dengan menjadikan nilai-nilai syariat Islam sebagai ukurnya, kebijakan tersebut merupakan hukum yang mengatur hubungan negara dengan masyarakat, individu dengan masyarakat dan individu dengan individu.¹⁴

Tujuan dari *siyāsah malīyah* adalah berorientasi pada kemaslahatan umat. Sehingga dalam kajiannya terdapat tiap variabel yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya yakni rakyat, harta dan negara. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan masyarakat dibidang ekonomi yang dibagi menjadi dua kelompok yaitu kaya dan miskin, dalam konteks *siyāsah malīyah* negara melahirkan kebijakan-kebijakan untuk

¹⁴ Ija Sutana, *Politik Ekonomi Syariah* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), 13.

mengharmoniskan hubungan keduanya agar kesenjangan tersebut tidak terlalu jauh perbedaanya.¹⁵ Untuk peran negara adalah untuk memelihara kepentingan masyarakat untuk mencapai tujuan kehidupan bernegara yakni kesejahteraan dan kemaslahatan umat.

Siyāsah malīyah menjelaskan bahwa ekonomi negara dinilai telah berhasil jika selalu tumbuh berkembang dan meningkat. Dan pemerintah berusaha mengendalikan siklus input-output ekonomi negara, sehingga pengeluaran negara lebih sedikit dari pemasukanya. Kemudian negara mempunyai hak untuk membuat kebijakan yang dinilai bisa merealisasikan prinsip-prinsip diatas. Ayat tersebut juga berpesan agar kebijakan yang diambil tersebut tidak berdampak negatif bagi rakyatnya, sehingga rakyat tidak takut dan susah sebab kejadian tersebut.¹⁶

Ekonomi dalam Islam dipahami sebagai bentuk pemanfaatan keuangan negara yang dikelola untuk kepentingan masyarakat yang tujuan dasarnya adalah untuk merealisasikan adanya falah. Nilai-nilai Qurani semestinya juga menjadi dasar dari perumusan sistem keuangan dan kebijakan fiskal negara baik dalam upaya stabilitas dibidang sosial, politik, ekonomi, budaya serta pertahanan keamanan.

Berdasarkan analisis ekonomi terhadap secara pengeluaran negara Islam semasa Rasulullah Saw, dan khalifah. Pada hakikatnya prinsip utama dalam pengalokasian dana negara adalah peningkatan masalah tertinggi. Khalifah Umar bin Khattab telah berani melakukan perubahan distribusi/alokasi

¹⁵ Ibid., 3.

¹⁶ Abu Bakar, "Ayat-Ayat dan Hadits Tentang Politik Ekonomi", Dalam <http://ponpes-huraiddah.blogspot.com>, diakses pada 20 Juli 2021.

pendapatan yang diperoleh, dimana alokasi disesuaikan dengan dana yang masuk.

Anggaran pendapatan dan belanja negara yang baik adalah apabila terjadi keseimbangan antara anggaran pendapatan dan pengeluaran negara. Namun bila terjadi penerimaan kurang daripada pendapatan maka akan terjadi deficit. Sebaliknya, pengeluaran lebih sedikit daripada pendapatan maka terjadi surplus. Masalah muncul bila terjadi defisit. Oleh karena itu harus mengambil dari biao defisit. Dikalangan ekonom muslim terdapat perbedaan pandangan ada yang memperbolehkan dan ada pula yang tidak. Menurut Abdul Mannan, tidaklah pantas menolak pembiayaan defisit sebagai suatu ketentuan. Karena hasil dari pada biaya defisit tersebut diperuntukkan buat kesejahteraan masyarakat serta membuka lapangan kerja yang luas.¹⁷

Sebenarnya terjadinya krisis ekonomi dalam Islam tidak terlepas dari praktek-praktek atau aktivitas ekonomi ang dilakukan bertentangan dengan nilai-nilai keislaman, seperti Tindakan riba, monopoli korupsi dan Tindakan malapraktek lainnya. Jika pelaksanaan sistem ekonomi telah terbiasa bertindak diluar tuntunan syariat Islam, maka tidak berlebihan jika krisis ekonomi yang melanda kita adalah suatu malapetaka yang sengaja diundang kehadirannya akibat ulah tangan jahil manusia sendiri.¹⁸

¹⁷ Muh Fudhail Rahman, "Sumber-Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam", *Jurnal al-Iqtishad*, Vol. 5 No. 2 (Juli 2013), 250.

¹⁸ Aam Sllamet Rusyydiana, "Krisis Ekonomi dalam Perspektif Ekonomi Islam Pmeberdayaan Ekonomi Umat dari Perspektif Islam", *Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. 12, No. 2 (Agustus 2013), 22.

Hal ini seperti disinyalir Allah Swt, dalam Surat al-Rum ayat 41:

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ
يَرْجِعُونَ

Telah Nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari akibat perbuatan mereka agar mereka Kembali ke jaalan yang benar (QS. al-Rum: 41).

Kejahilan manusia ini terjadi tidaklah terlepas dari sifat ketamakan atau kerakusan manusia yang lebih mementingkan diri sendiri ketimbang kemaslahatan umat, sehingga mereka tidak mau mendengar panduan ilahi seperti disebutkan dalam dua ayat berikut ini:

كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ

Makan dan minumlah rezeki (yang diberikan) Allah, dan janganlah kamu berkeliaran di muka bumi Allah dengan berbuat kerusakan (QS. al-Baqarah: 60).

وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ

Dan janganlah kamu merugikan manusia pada hak-haknya dan janganlah kamu merajalela di muka bumi dengan membuat kerusakan (Qs. asy-Syura: 183).

Melakukan praktek dalam pelaksanaan keuangan negara yang bertentangan dengan syariat Islam seperti disebutkan dalam ayat-ayat di atas adalah merupakan suatu Tindakan yang tidak hanya merugikan diri sendiri tetapi juga merusak sendi-sendi kehidupan keuangan negara. Karena setiap

aturan syariat Islam senantiasa mengandung kemaslahatan bagi umat baik di dunia maupun di akhirat kelak.¹⁹

Pelanggaran tersebut disebabkan oleh para pejabat negara seringkali mengambil kesempatan untuk menguntungkan diri sendiri atau keluarga dengan cara-cara yang curang, dalam kajian hukum Islam hal semacam ini dikenal dengan istilah *al-Ghulul* yang menurut bahasa berarti khianat sedangkan menurut istilah dapat diartikan dengan pengkhianatan yang tesembunyi.

Madzab Syafii menjelaskan bahwa penyelewengan terhadap sebuah amanah yang telah diberikan dalam bentuk korupsi dapat dikategorikan sebagai perbuatan *al-ghulul* yang bermakna khianat, dalam hal ini niat untuk mengkhianati kepercayaan Allah dan manusia, khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan harta negara yang telah diamanatkan kepada seseorang. Dasar hukum yang digunakan Imam Syafii adalah riwayat ketika Umar ibn Khattab mencurigai salah seorang sahabatnya.

Saat itu salah seorang dari kelompok musyrikin yang sedang diperangi (dikepung) bernama Hurmuzan turun menemui Umar. Dialognya dengan Umar, kata-kata Hurmuzan menyebabkan kemarahan Umar sehingga hendak dibunuh, kemudian sahabat yang menemani Hurmuzan turun membela Hurmuzan agar tidak dibunuh. Saat itu, Umar menduga bahwa sahabat yang mendampingi Hurmuzan telah menerima suap dan Umar mengancam akan

¹⁹ Ali Sakti, *Sistem Ekonomi Islam: Jawaban atas Kekacauan Ekonomi Modern* (Jakarta: Paradigma & Aqsa Publishing, 2007), 23.

menghukum sahabatnya jika tidak bisa menghadirkan saksi untuk menjelaskan bahwa ia tidak menerima suap dari Hurmuzan.

Larangan penerapan tindakan *ghulul* pada makna ini. Umar ibn Khatab sangat tegas dalam mengawasi integritas pejabat yang diangkatnya. Setiap kali ia mengangkat wali (pejabat) disuatu daerah, menjadi tanggung jawab orang yang bersangkutan untuk menghitung kekayaannya sebelum serah terima jabatan dan menghitung ulang setelah selesai melaksanakan tugasnya. Apabila kekayaan bertambah melebihi yang seharusnya dari gajinya, maka Umar ibn Khatab memerintahkannya untuk memasukan ke dalam kas negara (*khazanat al-daulah*). Bahkan Umar Ibn Khattab melarang pejabat berbisnis, karena posisinya, seorang pejabat dapat menggunakan pengaruhnya untuk menguasai pasar sehingga akan terjadi persaingan yang tidak sehat.²⁰

Maka dalam konkeks ini perbuatan *al-ghulul* memiliki unsur utama yang menjadi tolak ukur apakah suatu perbuatan pejabat tersebut dapat dikategorikan korupsi atau tidak, yaitu adalah adanya unsur kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan pejabat negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, bahwa dalam hukum Islam mengartikan *al-ghulul* sebagai bentuk pengkhianatan kepada negara karena perbuatan yang dilakukan dan patut diberikan sanksi.

Ghulul sendiri merupakan perbuatan yang melanggar syariat Islam, *fiqh siyāsah* bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia dengan apa yang disebut sebagai *maqāsid syarīah*. Diantara kemaslahatan

²⁰ Muh. Yusuf, *Pencegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi (Studi Komparatif Madzab Syafii dan Hukum Positif)* (Skripsi--UIN Alaudin, 2020), 86.

yang hendak dituju adalah terpeliharanya harta (*hidzul mā*) dari berbagai bentuk pelanggaran dan penyelewengan. *Fiqh siyāsah* mengatur dan menilai harta serta diperolehnya hingga pembelanjanya dan memberikan tuntutan agar dalam memperoleh harta dilakukan dengan cara-cara yang bermoral dan sesuai dengan syariat yaitu dengan tidak menipu, tidak memakan riba, tidak berkhianat tidak menggelapkan harta orang lain, tidak mencuri dan tidak curang.²¹

Larangan untuk memakan harta orang lain dengan cara yang bathil dalm Firman Allah Swt, dalam al-Quran Surat al-Baqarah ayat 188:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِيَأْكُلُوا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Dan janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil, dan (janganlah) kamu menyuap dengan harta itu kepada para hakim, dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui (QS. al-Baqarah: 188).

Dalam sebuah hadits Dari Said bin Zaid bin Amr bin Nufail ra. ia berkata: Sesungguhnya Rasulullah Saw pernah bersabda: Barangsiapa mengambil sejengkal tanah secara dhalim, maka Allah akan mengalungkan di lehernya pada Hari Kiamat nanti dengan setebal tujuh lapis bumi. (HR Al-Bukhari dan Muslim).

²¹ Ratna Bahri, “Korupsi dalam Kajian Hukum Islam”, *Jurnal Ilmu Hukum*, No. 62 (Desember, 2015), 2015.

Dalam hukum Islam sendiri sanksi yang diberikan kepada *al-ghulul* bervariasi sesuai dengan perbuatan dan akibat yang ditimbulkan secara hierarki diantaranya:

1. Peringatan,
2. Pengucilan
3. Cambuk/dera
4. Pemecatan
5. Denda
6. Penjara
7. Mati.²²

Berdasarkan hal di atas maka ketentuan pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang memberikan imunitas/perlindungan hukum kepada para pejabat yang dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara dalam masa pandemi covid-19 yang merugikan negara bertentangan dengan kajian hukum Islam dalam wilayah siyasah maliyah yakni berkaitan dengan *al-ghulul* yang mana unsur utama dalam menjatuhkan hukuman terhadap pelaku adalah adanya unsur kerugian negara yang disebabkan oleh perbuatan pejabat negara.

²² Ibid., 84.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penggunaan keuangan negara yang digunakan dalam rangka mengatasi pandemi covid-19 dengan menyebut bukan merupakan kerugian negara dalam Undang-Undang Nomor Tahun 2020 telah bertentangan dengan ketentuan istilah kerugian negara menurut hukum UU No. 15 Tahun 2006 (UU BPK), UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan UU 31/1999 terkait istilah kerugian negara menurut undang-undang. Dari tinjauan penggunaan APBN terjadi ketidakjelasan mekanisme pelaporan yang bertentangan dengan Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Hal ini dapat disimpulkan ada upaya alokasi kewenangan pemerintah melegitimasi kesalahan melalui undang-undang yang mengakibatkan pejabat sebagai pengguna anggaran kebal hukum.
2. Dalam konsep *fiqh siyāsah* persoalan mengenai urusan keuangan negara masuk dalam kajian *siyāsah māliyah*. Pengelolaan keuangan dalam Islam harus memperhatikan kondisi keuangan agar tidak terjadi kesenjangan antara pendapatan dan pengeluaran. Konsep tersebut didasarkan Batasan-batasan yang sudah ditentukan oleh syariat Islam. Pelanggaran terhadap titah ilahiyah tersebut akan membawa negara pada kondisi Krisis ekonomi. Pelanggaran tersebut berupa penyelewengan kekuasaan atau pengkhianatan yang dalam Islam disebut dengan *al-Ghulul*. *al-ghulul* merupakan bentuk

penyelewengan yang harus dihindari yang menyebabkan kerugian tidak hanya kepada orang lain tetapi juga kerugian kepada umat secara umum (negara). Hukuman berat bagi pelaku *ghulul* menjadi sebuah konsekuensi, dan Islam tidak memberikan ruang kepada penguasa untuk memberikan perlindungan kepada pelaku *ghulul* dalam bentuk apapun, seperti yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

B. Saran

1. Setelah berlakunya ketentuan pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, tentang unsur kerugian negara dalam rangka stabilitas sistem keuangan negara, Pemerintah selaku pembuat kebijakan sekaligus pelaksana harus menetapkan batasan-batasan dalam bentuk aturan pelaksana dibidang internal agar ketentuan tersebut tidak di manfaatkan oleh oknum pejabat untuk menguntungkan diri sendiri dengan alasan karena urgensi dalam melaksanakan stabilitas sistem keuangan negara dalam masa pandemi.
2. Sebagai bagian dari kajian hukum Islam *al-ghulul* dapat dijadikan pondasi utama bagi para pejabat agar dalam melaksanakan tugasnya berpedoman pada ketentuan hukum Islam terutama dibidang *siyāsah malīyah* untuk mencapai tujuan dari suatu negara yakni kemaslahatan umat.

DAFTAR PUSTAKA

- Amelia. "Korupsi Dalam Tinjauan Hukum Islam". *Jurnal JURIS*, Vol. 9, No. 1, (2010).
- ". "Mazhab Syafi' Korupsi dalam Tinjauan Hukum Islam". *Jurnal JURIS*, Vol. 9, No. 1 (2010).
- Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Arifin, Muhammad Zaenal. "*Ghulul* (Penggelapan Harta): Konsep, Sanksi dan Solusinya dalam Perspektif al-Quran". *Jurnal SYAR'IE*, Vol. 1 (Januari 2019).
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Ash Shiddieqy, Teungku Muhammad Hasbi. *Pengantar Hukum Islam*. Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997.
- ". *Peradilan dan Hukum Acara Islam*. Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001.
- ". *Pengantar Ilmu Fiqh*. Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1993.
- Badan Pemeriksa Keuangan. *Prosedur Penyelesaian Ganti Rugi Kerugian Negara/Dacrah*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018.
- Bahri, Ratna. "Korupsi dalam Kajian Hukum Islam". *Jurnal Ilmu Hukum*, No. 62 (Desember, 2015).
- Bakar, Abu. "Ayat-Ayat dan Hadits Tentang Politik Ekonomi". Dalam <http://ponpes-huraidhah.blogspot.com>, diakses pada 20 Juli 2021
- Darmawan, Analisis *Siyāsah Dustūriyāh* Terhadap Keputusan Yang Tidak Bisa Diajukan Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undanag-Unda Nomor 2 Tahun 2020 (Skripsi--UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020).
- Departemen Agama RI. *Al-Quran & Terjemah*. Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2013.
- Djazuli, A. *Ilmu Fiqh Penggalan dan Penetapan Hukum Islam*. Jakarta: Prenada Group, 2013.
- ". *Fiqh Siyāsah*. Damaskus: Dar al-Qallam, 2007.

- Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum, 2019.
- Fatah, Abdul. “Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, Nomor 1, Tahun 2017.
- Fazaan. “Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana Islam”, *Jurnal Ilmiah Islam Futura*. Vol. 14, No. 2 (Februari 2015).
- Halimah, Siti Nur.” Menyoal Kegentingan dan Pasal Impunitas Dalam Perpu Corona. *Buletian Hukum & Keadilan ADALAH*, Vol. 4, Nomor, 1 Tahun 2020.
- Hamzah, Andi. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Searfiqh, 2017.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyāsah: Konteksual Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media, 2001.
- Jailani, Imam Amrusi. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press, 2011.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. “Perubahan Postur dan Rincian APBN 2020 di Masa Pandemi Covid-19”. Dalam <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>. Diakses pada 15/07/2022.
- Khadir, Abdul. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya, 2004.
- Khaliq, Farid Abdul. *Fikih Politik Islam*. Jakarta: Amzah, 2005.
- Kompas. “Sri Mulyani: Menguak Tabur Dari Kejanggalan Perpu No. 1 2020”. Dalam <https://www.google.com/amp/s/www.law-justice.co/amp/84613/analisi-hukum-menguak-tabur-dari-kejanggalan-perpu-no-1-2020>. Diakses pada 28/11/ 2020.
- kurde, Nukthoh arfawie. *Teori Negara Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Madjid, Nurcholis. *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Manzhur, Ibn. *Lisan al-Arab*. Mesir: Daral-Shadr, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenamedia Group.
- Muanzhur, Ibnu. *Lisan al-Arab*. al-Qahirah: Dar al-Hadits, 2003.

- Mugraha, Dian Puji. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasi Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- Muhammad, Tio Aldino. “Tinjauan Yuridis Hak Imunitas Pejabat Negara dalam Penanganan Pandemi Covid Sebagai Aspek Kriminogen Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya*, 2020.
- Nirwana, Andri. *Fiqh Siyāsah Maliyah*. Banda Aceh: Searfiqh, 2017.
- Nispa, Apdila. “Menilik Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 yang Disahkan Menjadi Undang-Undang”. Dalam <https://www.bengkulunews.co.id/amp/menilik-pasal-27-ayat-3-perpu-no-1-tahun-2020-yang-disahkan-menjadi-undang-undang>, diakses pada 30/11/2020.
- Pulungan, J. Suyuti. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EJ) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, *Bank Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.
- Rafi, Abu Fida’abdur. *Terapi Penyakit Korupsi dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*. Jakarta: Republika, 2006.
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Aditya Bhakti, 2014.
- Rahman Muh. Fudhail. “Sumber-Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam”, *Jurnal al-Iqtishad*. Vol. 5, No. 2 (Juli 2013).
- Ramli, Rizal. “Soal Ekonomi Nasional 2021, Rizal Ramli: Bisa Lebih Buruk dari Krismon 1998. Dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201226/9/1335616/soal-ekonomi-nasional-2021-rizal-ramli-bisa-lebih-buruk-dari-krismon-1998>. Diakses pada 12/07/2022.
- Rasul (al), Ali Abd. *Mabadi al-Iqtishadi fi al-Islam*. al-Qahirah: Dar Fikr al-Farabi, 1980.
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya Press, 2014.
- Saputra, Dadin. “Implikasi Hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Hukum dan Pemikiran*, Vol. 18, Nomor 2, Tahun 2013.

- SF. Marbun dan Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Shihab, Quraih. *Tafsir al-Misbah*. Jakarta: Lentera Indah, 2003.
- Sudikno. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: PT. Aditya Bhakti, 1993.
- Susilo, Adib. “Keuangan Publik Ibnu Taimiyah dan Permasalahan Pajak Pada Kontemporer”, *Jurnal Ekonomi Syariah*. Vol. 2, No. 1 (Maret 2017).
- Sutana, Ija. *Politik Ekonomi Syariah*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2010.
- Suyono, Agus. “Pakar: UU Nomor 2/2020 Hilangkan Unsur Kerugian Negara dan Mens Rea Saat Pandemi Covid-19”. Dalam <https://uai.ac.id/pakar-uu-nomor-2-2020-hilangkan-unsur-kerugian-negara-dan-mens-rea-saat-pandemi-covid-19>. Diakses pada 12/07/2022.
- Syarif, Ibnu, Mujafer dan Zada, Khamami. *Fiqh Siyāsah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Tongat. *Hukum Pidana Materiil*. Malang: UMM Press, 2003.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.
- Wardhana, Aditya Sakti. Analisis Yuridis Mengani Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Oleh Sub Bagian Tata Usaha Negara di Provinsi Maluku (Skripsi--Universitas Jember, 2014).
- Yusuf, Muh. *Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi (Studi Komparatif Madzab Syafii dan Hukum Positif)* (Skripsi--UIN Alaudin, 2020).
- Zega, Kevin D. *Ruang Lingkup Keuangan dan Metode Penilaian Perhitungan Kerugian Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: UI Press, 2011.
- Zuhayli, Wahbah, (al). *al-Fiqh al-Islami Wa Adillatuh*. Damascus: Dar al-Fikr, 2004.