



Perbandingan Ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Penyalahgunaan Anggaran Dengan Praktik Penegakan Hukum Di Lapangan

A Comparative Analysis of the Provisions of Anti-Corruption Laws and Their Practical Enforcement in the Field

Nuriman¹, Hudi Yusuf²

Universitas MPU Tantular¹, Universitas Bung Karno²

Email: Nurimannuriman383@gmail.com

Article Info

Article history :

Received : 17-06-2026

Revised : 19-06-2026

Accepted : 21-06-2026

Published : 23-06-2026

Abstract

*Corruption offenses involving budgetary abuse, such as price inflation (mark-up), manipulation of financial reports, and fictitious projects, constitute a major obstacle to national development in Indonesia. Normatively (legal substance), Indonesia possesses a robust legal instrument, namely Law No. 31 of 1999 in conjunction with Law No. 20 of 2001 concerning the Eradication of Criminal Acts of Corruption. However, within the realm of legal sociology (legal structure and field enforcement), a significant gap exists between *das sollen* and *das sein*. This study aims to comparatively analyze the normative legal provisions of budgetary abuse offenses against the reality of law enforcement in the field, while identifying the driving factors behind such budget misappropriations. This research employs a normative juridical method utilizing conceptual, statutory, and case analysis approaches. The results demonstrate that the discrepancies in law enforcement are caused by challenges in proving the element of "harming state finances," inconsistent interpretations between law enforcement agencies and auditing bodies (BPK/BPKP), and the influence of political and bureaucratic interventions. The primary factors triggering budget abuse encompass weaknesses in internal oversight mechanisms (APIP), conflicts of interest in public procurement, and the low moral integrity of bureaucrats.*

Keywords: *Statutory Provisions, Criminal Acts, Budget Misuse*

Abstrak

Tindak pidana korupsi melalui penyalahgunaan anggaran, seperti penggelembungan harga (mark-up), manipulasi laporan keuangan, dan proyek fiktif, menjadi hambatan utama dalam pembangunan nasional di Indonesia. Secara normatif (legal substance), Indonesia memiliki instrumen hukum yang kuat, seperti UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun, dalam tataran sosiologi hukum (legal structure dan penegakan di lapangan), terdapat kesenjangan (*das sollen* vs *das sein*) yang signifikan. Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan secara komparatif ketentuan hukum normatif tindak pidana penyalahgunaan anggaran dengan realita penegakan hukum di lapangan, serta mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya penyalahgunaan anggaran tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan analisis kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa diskrepansi penegakan hukum disebabkan oleh kelemahan pembuktian unsur "merugikan keuangan negara", ketidakselarasan penafsiran antara aparat penegak hukum dan lembaga auditor (BPK/BPKP), serta pengaruh intervensi politik dan birokrasi yang koruptif. Faktor penyebab utama penyalahgunaan anggaran meliputi kelemahan sistem pengawasan internal (APIP), benturan kepentingan (*conflict of interest*) pengadaan barang/jasa, dan rendahnya integritas moral birokrat.

Kata Kunci: *Ketentuan Undang-Undang, Tindak Pidana, Penyalahgunaan Anggaran*



PENDAHULUAN

Anatomi Anggaran Negara] Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen fiskal utama bagi Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Anggaran publik tidak hanya sekadar dokumen akuntansi yang berisi deretan angka penerimaan dan pengeluaran, melainkan cerminan dari kebijakan politis-ekonomis suatu negara dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas demi memenuhi hak-hak dasar warga negara, mulai dari sektor pendidikan, kesehatan, hingga infrastruktur fisik. Oleh karena itu, setiap rupiah yang dialokasikan dalam APBN maupun APBD wajib dikelola berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang bertumpu pada prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Namun, dalam realitas empirisnya, pengelolaan keuangan negara di Indonesia masih dibayangi oleh fenomena patologis birokrasi yang akut, salah satunya adalah tindak pidana korupsi dalam bentuk penyalahgunaan anggaran. Penyalahgunaan anggaran secara makro termanifestasi dalam berbagai modus operandi, yang paling jamak di antaranya adalah penggelembungan harga (*mark-up*), pengadaan barang dan jasa fiktif, manipulasi spesifikasi teknis (penurunan kualitas material), hingga pengalihan pos anggaran secara melawan hukum demi keuntungan personal atau korporasi. Kejahatan ini tidak lagi bersifat konvensional, melainkan telah berevolusi menjadi kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) yang dilakukan secara sistematis, terorganisasi, dan melibatkan jaringan lintas sektoral yang mempertemukan aktor politik (legislatif), birokrat (eksekutif), dan pelaku usaha (swasta).

Secara teoretis, sosiolog hukum Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa keberhasilan penegakan hukum dalam suatu masyarakat sangat bergantung pada tiga elemen sistem hukum, yakni substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Jika ditinjau dari aspek substansi hukum, Indonesia sebenarnya telah memiliki kodifikasi hukum yang sangat progresif dan represif guna menjerat para pelaku penyalahgunaan anggaran. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) menyediakan ancaman pidana yang berat, mulai dari pidana penjara instansional, denda kumulatif, hingga pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti kerugian negara. Selain itu, hukum administrasi negara melalui UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juga telah menggariskan batasan-batasan ketat tentang pemanfaatan uang rakyat.

Akan tetapi, terdapat jurang pemisah yang lebar (*gap*) antara apa yang dicita-citakan oleh peraturan perundang-undangan (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya terjadi di dalam praktik penegakan hukum di lapangan (*das sein*). Berdasarkan data penanganan kasus korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan Agung, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sektor pengadaan barang dan jasa serta pengelolaan anggaran daerah konsisten menempati peringkat teratas dalam kuantitas perkara tindak pidana korupsi. Keberadaan undang-undang yang rigid ternyata tidak serta-merta menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) yang optimal.



Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar bagi para akademisi hukum: Mengapa substansi hukum yang kuat gagal diimplementasikan secara konsisten di lapangan? Mengapa praktik-praktik seperti *mark-up* anggaran seolah-olah telah menjadi bagian dari risiko bisnis normatif dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia? Kesenjangan inilah yang memerlukan analisis mendalam melalui kacamata perbandingan antara hukum sosiologis (hukum yang bekerja di masyarakat) dan hukum dogmatis (hukum yang tertulis di dalam kitab undang-undang).

Rumusan Masalah

Berdasarkan ulasan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian jurnal ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perbandingan pengaturan tindak pidana penyalahgunaan anggaran (seperti *mark-up*) dalam *legal substance* perundang-undangan Indonesia dengan realitas praktik penegakan hukum di lapangan?
2. Bagaimana efektivitas *legal structure* (kelembagaan aparat penegak hukum) dalam mengusut dan memproses tindak pidana penyalahgunaan anggaran?
3. Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan masih maraknya terjadi tindak pidana penyalahgunaan anggaran di lingkungan birokrasi pemerintahan Indonesia?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan memetakan jurang pemisah (*gap*) antara normatif *legal substance* tindak pidana penyalahgunaan anggaran dengan implementasi konkret penegakan hukum di lapangan.
2. Untuk mengevaluasi kesiapan dan kendala *legal structure* (Polri, Kejaksaan, KPK, dan Lembaga Auditor) dalam menangani modus operandi kejahatan anggaran.
3. Untuk mengidentifikasi dan menguraikan faktor internal maupun eksternal yang memicu kelanggengan praktik penyalahgunaan anggaran, guna merumuskan rekomendasi perbaikan sistemik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ilmiah ini menggunakan jenis penelitian **yuridis normatif** (*legal research*), yang sering kali disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Fokus utama dari penelitian yuridis normatif adalah mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun doktrin-doktrin hukum yang dikembangkan oleh para ahli hukum terkemuka. Guna memberikan kedalaman analisis sosiologis terhadap realitas penegakan hukum di lapangan, penelitian normatif ini diperkaya dengan pendekatan interdisipliner berupa sosiologi hukum untuk membedah interaksi antara teks hukum dengan institusi penegak hukum.

Pendekatan Penelitian

Dalam membahas permasalahan, peneliti menggunakan tiga jenis pendekatan (*approaches*):



1. **Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*):** Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, seperti UU Tipikor, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, serta UU Pemerintahan Daerah.
2. **Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*):** Beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, khususnya mengenai konsep kerugian keuangan negara, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan teori efektivitas hukum.
3. **Pendekatan Kasus (*Case Approach*):** Dilakukan dengan melakukan telaah terhadap putusan-putusan pengadilan tindak pidana korupsi yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) terkait kasus penggelembungan anggaran (*mark-up*) guna melihat bagaimana hakim menginterpretasikan hukum normatif ke dalam fakta hukum konkreto.

Sumber Bahan Hukum

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum sekunder yang diklasifikasikan sebagai berikut:

1. **Bahan Hukum Primer:** Peraturan perundang-undangan tertulis (UUD 1945, UU No. 31/1999 jo. UU No. 20/2001, UU No. 17/2003, UU No. 1/2004) dan putusan-putusan Pengadilan Tipikor.
2. **Bahan Hukum Sekunder:** Buku-buku teks hukum keuangan negara dan hukum pidana korupsi, jurnal-jurnal ilmiah hukum nasional maupun internasional, makalah ilmiah, serta laporan tahunan lembaga penegak hukum dan lembaga swadaya masyarakat seperti *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dan *Transparency International*.
3. **Bahan Hukum Tersier:** Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, dan ensiklopedia yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu mencari, menginventarisasi, membaca, dan mencatat bahan-bahan hukum yang relevan dengan topik bahasan secara sistematis. Setelah bahan hukum terkumpul, dilakukan reduksi data dan klasifikasi masalah.

Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode **kualitatif normatif**, yaitu data dianalisis secara deskriptif-analitis dengan menguraikan ketentuan hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta objektif sosiologis penegakan hukum di lapangan. Proses penarikan kesimpulan menggunakan metode berpikir **deduktif**, yakni menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum (regulasi dan teori hukum universal) menuju hal yang bersifat khusus (perbandingan penegakan hukum kasus *mark-up* di lapangan).



HASIL DAN PEMBAHASAN

Perbandingan Ketentuan Normatif (*Das Sollen*) dengan Praktik Lapangan (*Das Sein*)

Di dalam hukum pidana korupsi Indonesia, penyalahgunaan anggaran yang berakibat pada kerugian keuangan negara diatur secara tegas di dalam **Pasal 2 ayat (1)** dan **Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001**. Dua pasal ini merupakan senjata utama yang digunakan oleh jaksa penuntut umum untuk menjerat pelaku kejahatan anggaran.

Secara normatif, unsur-unsur dalam Pasal 2 ayat (1) meliputi:

1. Setiap orang (bisa perseorangan atau korporasi);
2. Melawan hukum;
3. Melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi;
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Sedangkan Pasal 3 menggarisbawahi aspek kedudukan birokrasi:

1. Setiap orang;
2. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi;
3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
5. Ketika ketentuan di atas dibawa ke dalam praktik penegakan hukum di lapangan, muncul berbagai diskrepansi (perbedaan) yang tajam. Modus operandi penggelembungan anggaran (*mark-up*) dalam pengadaan barang dan jasa misalnya, di dalam draf anggaran (Rencana Kerja dan Anggaran/RKA) sering kali disamarkan melalui proses penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang tidak akuntabel. Panitia pengadaan sengaja mencari pembanding harga dari vendor-vendor yang berada di dalam satu jaringan kartel mereka, sehingga memunculkan kesan bahwa harga yang mahal tersebut telah sesuai dengan harga pasar normatif.

Secara normatif, perbuatan memanipulasi HPS ini jelas memenuhi kualifikasi "melawan hukum" atau "menyalahgunakan kewenangan". Namun, di lapangan, pembuktian materiil atas perbuatan ini sering kali membentur tembok birokrasi. Aparat penegak hukum (Penyidik Polri atau Kejaksaan) kerap kali kesulitan membuktikan adanya unsur "kesengajaan yang berniat jahat" (*mens rea*) dari para Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).

Para pelaku di lapangan berlindung di balik dalih "kesalahan administratif" atau "ketidaktelitian kelalaian" (*culpa*). Mereka berargumen bahwa ketidaksesuaian harga terjadi karena fluktuasi pasar atau inflasi ekonomi, bukan karena adanya niat jahat untuk merampok uang negara. Akibatnya, banyak kasus yang secara nyata merugikan keuangan publik didegradasi dari ranah pidana menjadi sekadar pelanggaran hukum administrasi negara yang penyelesaiannya cukup dengan mengembalikan kerugian negara berdasarkan rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Perbedaan tajam juga terlihat dari aspek kuantifikasi kerugian negara. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, kata "dapat" dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU



Tipikor dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, yang mengubah delik korupsi dari delik formal menjadi **delik materiil**. Artinya, kerugian keuangan negara tidak boleh lagi sekadar berupa potensi atau perkiraan hukum (*potential loss*), melainkan harus bersifat nyata dan pasti jumlahnya (*actual loss*).

Dalam praktik di lapangan, perubahan ini memperberat kerja penyidik. Proses penghitungan kerugian keuangan negara sering memakan waktu berbulan-bulan hingga bertahun-tahun karena adanya birokrasi audit yang berbelit-belit di lembaga audit negara. Selama masa tunggu tersebut, para pelaku kejahatan anggaran memiliki waktu yang cukup untuk menghilangkan barang bukti dokumen, mentransfer aset hasil kejahatan keluar negeri (*asset laundering*), atau menggalang opini politik publik untuk mengaburkan substansi perkara.

Legal Substance (Substansi Hukum)

Elemen *legal substance* menyangkut isi dari aturan hukum tertulis, baik yang bersifat hukum pidana materiil maupun hukum pidana formil (hukum acara). Dalam konteks penyalahgunaan anggaran, regulasi di Indonesia terbagi ke dalam dua klaster besar, yaitu klaster hukum pidana khusus (anti-korupsi) dan klaster hukum administrasi keuangan negara.

Konstruksi Regulasi Pemberantasan Korupsi Anggaran

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menetapkan sanksi penal yang sangat represif bagi pelaku penyelewengan anggaran. Kendati demikian, jika ditelaah secara mendalam dari sudut pandang hukum pidana dogmatis, formulasi *legal substance* ini memuat beberapa kelemahan inheren (bawaan) yang dimanfaatkan oleh para pelaku kriminal kerah putih:

1. **Ketidajelasan Definisi "Menyalahgunakan Wewenang":** UU Tipikor tidak memberikan batasan definitif mengenai apa yang dimaksud dengan "menyalahgunakan kewenangan" dalam Pasal 3. Akibatnya, penegak hukum harus meminjam konsep dari Hukum Administrasi Negara (HAN), seperti konsep *detournement de pouvoir* (mengggunakan wewenang untuk tujuan lain) dan *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Di lapangan, pencampuran antara ranah pidana dan ranah administrasi ini memicu kebingungan yuridis, terutama semenjak berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa penilaian ada tidaknya penyalahgunaan wewenang pada pejabat publik merupakan kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).
2. **Ketidaksinkronan Antara Regulasi Sektor:** Terdapat tumpang tindih norma antara UU Tipikor dengan UU Sektor lainnya, seperti UU Pemerintahan Daerah dan UU Perbendaharaan Negara. Sebagai contoh, Pasal 62 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa kerugian negara yang disebabkan oleh kelalaian pejabat publik diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi (TGR) administrasi. Norma ini sering digunakan oleh penasihat hukum terdakwa korupsi anggaran sebagai *legal shield* (perisai hukum) untuk menyatakan bahwa perkara kliennya adalah perkara perdata/administrasi murni dan bukan perkara korupsi, sepanjang kerugian negara tersebut telah dicicil atau dikembalikan sebelum penyidikan dimulai.



Regulasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJP)

Mengingat *mark-up* anggaran paling banyak bersumber dari sektor Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ), maka Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memegang peranan vital sebagai substansi hukum sekunder. Regulasi ini mengedepankan sistem *E-Procurement* (Pengadaan Elektronik) dan *E-Purchasing* melalui katalog elektronik (*E-Catalogue*) dengan asumsi bahwa digitalisasi proses pengadaan akan menutup celah interaksi langsung antara birokrat dan pengusaha, sehingga menihilkan peluang *mark-up*.

Namun, dari segi substansi, kekuatan hukum Peraturan Presiden berada di bawah Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011). Akibatnya, sanksi yang diatur dalam Perpres PBJ hanyalah sanksi administratif berupa daftar hitam (*blacklist*) vendor atau sanksi disiplin PNS. Sanksi ini dinilai terlalu ringan dan tidak sebanding dengan keuntungan ekonomi ilegal bernilai miliaran rupiah yang didapatkan dari hasil melakukan *mark-up* anggaran proyek strategis nasional.

Legal Structure (Struktur Hukum)

Struktur hukum (*legal structure*) merujuk pada tatanan kelembagaan, aparat penegak hukum, sistem kerja, serta kewenangan institutional yang dimiliki oleh badan-badan penegak hukum dalam menjalankan undang-undang. Di Indonesia, penanganan korupsi anggaran melibatkan empat aktor kelembagaan utama, yaitu Kepolisian (Polri), Kejaksaan RI, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta Lembaga Auditor Negara (BPK dan BPKP).

Fragmentasi Kewenangan dan Hambatan Institutional

Keberadaan tiga lembaga penegak hukum (Polri, Kejaksaan, dan KPK) yang sama-sama memiliki kewenangan melakukan penyidikan tindak pidana korupsi melahirkan tantangan tersendiri dalam tata kelola penegakan hukum institutional (*institutional law enforcement*). Di satu sisi, model ini mencegah adanya monopoli penegakan hukum; namun di sisi lain, sering memicu ego sektoral, tumpang tindih penanganan perkara, dan perbedaan standardisasi kualitas penyidikan perkara anggaran.

Secara mendalam, potret kendala *legal structure* dalam penanganan kasus penyalahgunaan anggaran di lapangan dapat dipetakan melalui beberapa poin krusial berikut:

1. **Dilema Koordinasi Aparat Penegak Hukum dengan APIP:** Berdasarkan nota kesepahaman (MoU) antara Polri, Kejaksaan, dan Kementerian Dalam Negeri, disepakati bahwa apabila terdapat laporan masyarakat mengenai dugaan penyalahgunaan anggaran di daerah, aparat penegak hukum wajib meneruskan laporan tersebut terlebih dahulu kepada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP/Inspektorat) daerah untuk dinilai dalam waktu 60 hari apakah kasus tersebut berkategori pelanggaran administrasi atau pidana. Dalam praktiknya di lapangan, mekanisme ini sering kali disalahgunakan sebagai instrumen "lokalisasi perkara". Inspektorat daerah yang posisinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah (Bupati/Wali Kota/Gubernur) cenderung memproteksi birokrat daerah dengan cara menyatakan bahwa temuan *mark-up* anggaran tersebut hanyalah kesalahan administratif murni yang cukup diselesaikan lewat pengembalian kerugian ke kas daerah, menghentikan potensi langkah hukum pidana lebih lanjut.



2. **Ketergantungan Pembuktian pada Lembaga Auditor Eksternal:** Sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2016, instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara secara konstitusional adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Inspektorat hanya dapat melakukan penghitungan dalam kondisi tertentu. Ketergantungan mutlak penyidik pada Laporan Hasil Audit (LHA) dari BPK ini menjadi titik sumbat (*bottleneck*) penegakan hukum. Jumlah auditor investigatif di BPK/BPKP sangat timpang dibandingkan dengan ribuan jumlah proyek anggaran pusat dan daerah yang terindikasi *mark-up* setiap tahunnya. Akibat antrean pengajuan audit investigatif yang menumpuk, proses penyidikan perkara korupsi anggaran di tingkat Polres atau Kejaksaan Negeri di daerah sering mengalami stagnasi atau kedaluwarsa secara sosiologis di mata publik.
3. **Keterbatasan Anggaran dan Kompetensi Penyidik Daerah:** Melakukan penyidikan terhadap kasus *mark-up* pengadaan atau penyalahgunaan anggaran membutuhkan keahlian khusus di bidang akuntansi forensik, hukum kontrak, dan teknik sipil (untuk mengukur volume fisik bangunan). Di tingkat daerah (Polres dan Kejari), mayoritas penyidik tidak dibekali dengan kemampuan teknis akuntansi yang memadai. Lebih parah lagi, anggaran penyidikan perkara korupsi per perkara yang dialokasikan dalam APBN sering kali tidak mencukupi untuk membiayai operasional penyidikan yang kompleks, mendatangkan saksi ahli konstruksi, atau melakukan pelacakan aset (*asset tracing*) yang memakan biaya besar. Hal ini memaksa penyidik daerah hanya fokus pada kasus-kasus anggaran berskala kecil dengan modus operandi yang sederhana, sedangkan mega-korupsi anggaran yang melibatkan aktor-aktor kuat terlepas dari jerat hukum.

Faktor yang Menyebabkan Terjadinya Tindak Pidana Penyalahgunaan Anggaran

Mengapa tindak pidana penyalahgunaan anggaran, khususnya penggelembungan (*mark-up*), tetap subur dan membudaya meskipun instrumen hukumnya sangat represif? Guna menjawab pertanyaan ini secara ilmiah, kita dapat menggunakan pendekatan teori kriminologi konseptual, salah satunya adalah **Teori Fraud Triangle** yang dikemukakan oleh Donald R. Cressey, yang membagi penyebab kejahatan menjadi tiga elemen: Tekanan (*Pressure*), Kesempatan (*Opportunity*), dan Rasionalisasi (*Rationalization*). Ditambah dengan analisis sosiologi birokrasi di Indonesia, faktor-faktor tersebut dijabarkan sebagai berikut:

Faktor Tekanan (Pressure) dan Biaya Politik yang Tinggi (High Cost Economy)

1. **Sistem Politik Elektoral yang Transaksional:** Salah satu akar masalah terbesar dari penyalahgunaan anggaran di daerah adalah tingginya biaya modal politik yang harus dikeluarkan oleh seorang kandidat untuk memenangkan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) atau Pemilu Legislatif. Untuk menjadi Bupati atau Anggota Dewan, seorang calon membutuhkan dana miliaran rupiah guna membiayai "perahu" partai politik, kampanye pencitraan, hingga praktik politik uang (*money politics*). Ketika sang kandidat berhasil menjabat, gaji dan tunjangan resmi yang diterima sebagai pejabat publik tidak akan pernah cukup untuk mengembalikan modal investasi politik tersebut. Akibatnya, jabatan publik dikonversi menjadi instrumen bisnis ekonomi. Anggaran daerah (APBD) melalui proyek-proyek fisik dijadikan "sapi perah" untuk melakukan *recovery* modal politik dan menabung dana untuk pemilu periode berikutnya.



2. **Tekanan Setoran Birokrasi Ke Atas:** Sistem patron-klien yang masih mengakar kuat di dalam kultur birokrasi Indonesia melahirkan tekanan internal yang sistemik. Pejabat bawahan (seperti Kepala Dinas atau PPK) sering kali mendapatkan tekanan tersembunyi dari atasan politik mereka untuk menyisihkan sekian persen dari total pagu anggaran proyek guna kepentingan non-budgeter kepala daerah atau partai politik penyokong. Pegawai birokrasi yang menolak perintah ini menghadapi konsekuensi sanksi karier, seperti dimutasi ke posisi kering (*non-job*), dihambat kenaikan pangkatnya, atau disingkirkan dari struktur kedinasan.

Faktor Kesempatan (Opportunity) akibat Lemahnya Sistem Pengawasan

1. **Ketidakindependenan APIP (Inspektorat):** Secara struktural dan finansial, Inspektorat Daerah berada langsung di bawah kendali Kepala Daerah. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Kepala Inspektorat merupakan hak prerogatif Kepala Daerah. Posisi yang subordinat ini melumpuhkan fungsi pengawasan internal. Inspektorat tidak akan pernah memiliki keberanian objektif untuk membongkar praktik *mark-up* anggaran yang direkayasa oleh Kepala Dinas atas restu Kepala Daerah. Pengawasan internal berubah fungsi menjadi sekadar stempel formalitas pemenuhan kewajiban administratif.
2. **Kolusi dalam Sistem E-Procurement:** Walaupun proses tender pengadaan barang dan jasa saat ini telah bermigrasi ke ruang digital melalui sistem *E-Layanan Pengadaan Secara Elektronik* (LPSE), para penjahat anggaran telah berhasil beradaptasi dengan teknologi tersebut. Muncul fenomena yang disebut *cyber-collusion* (kolusi digital). Sebelum tender dimulai secara online, pemenang tender sebenarnya telah ditentukan di "ruang gelap" melalui kesepakatan informal antara PPK dan rekanan swasta. Spesifikasi barang dalam dokumen lelang sengaja disusun secara sangat spesifik mengarah pada produk milik vendor tertentu (kunci spesifikasi), sehingga vendor lain secara sistem otomatis akan gugur dalam tahap evaluasi administrasi. Setelah lelang formalitas online selesai, vendor pemenang menggelembungkan harga (*mark-up*) untuk membagi keuntungan ilegal tersebut kepada panitia pengadaan.

Faktor Rasionalisasi (Rationalization) dan Budaya Hukum Koruptif

1. **Normalisasi Praktik Korupsi (Korupsi Sistemik):** Faktor rasionalisasi terjadi ketika pelaku kejahatan mencari pembenaran moral atas tindakan kejahatan yang dilakukannya. Di lingkungan birokrasi, terdapat pola pikir bahwa melakukan penggelembungan anggaran atau menerima *fee* proyek sebesar 5% hingga 10% adalah hal yang wajar dan lumrah, karena "semua orang juga melakukan hal yang sama". Mereka merasionalkan tindakan tersebut bukan sebagai bentuk pencurian uang rakyat, melainkan sebagai "dana taktis operasional", "uang lelah", atau "biaya koordinasi lintas instansi" demi kelancaran penyerapan anggaran proyek agar tidak terkena sanksi keterlambatan dari pemerintah pusat.
2. **Rendahnya Integritas Moral dan Budaya Konsumerisme:** Gaya hidup glamor (*hedonisme*) yang melanda sebagian oknum pejabat publik mendorong mereka mencari pendapatan tambahan di luar penghasilan legal secara instan. Budaya hukum masyarakat Indonesia yang cenderung permisif dan masih menghormati seseorang semata-mata berdasarkan status kekayaan materiil tanpa mempertanyakan asal-usul sumber kekayaan tersebut turut



menyuburkan dorongan psikologis birokrat untuk melakukan penyalahgunaan anggaran negara.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. **Diskrepansi Hukum:** Terdapat perbedaan (*gap*) yang sangat kontras antara formulasi *legal substance* tindak pidana penyalahgunaan anggaran di Indonesia yang sangat progresif dan berat di atas kertas, dengan realita praktis penegakan hukum di lapangan. Penegakan hukum kerap kali terhambat oleh formalisasi delik materiil pasca-putusan Mahkamah Konstitusi, yang menggeser fokus pembuktian pada kepastian angka kerugian negara materiil, yang pada akhirnya memicu pelambatan penanganan perkara dan memberi ruang bagi pelaku untuk memanipulasi proses hukum.
2. **Kelemahan Struktur Kelembagaan:** *Legal structure* penegakan hukum tindak pidana korupsi anggaran mengalami masalah koordinasi struktural antara Aparat Penegak Hukum (APH) dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). APIP sering kali digunakan sebagai pelindung birokrasi daerah dari jangkauan hukum pidana. Ditambah dengan ketergantungan mutlak APH pada Laporan Hasil Audit BPK yang birokratis dan memakan waktu lama, penegakan hukum di lapangan menjadi tidak efisien dan kehilangan daya gedor instansional yang optimal.
3. **Akar Masalah Multidimensi:** Maraknya praktik *mark-up* anggaran dipicu oleh kombinasi multidimensional antara tekanan tingginya biaya politik elektoral (*high cost politics*), kesempatan akibat tidak independennya lembaga pengawas internal (APIP) serta manipulasi sistem *e-procurement*, dan rasionalisasi moral berupa normalisasi sosiologis terhadap penerimaan *fee* anggaran di dalam internal birokrasi pemerintahan.

Saran dan Rekomendasi Sistemik

1. **Reformasi Kelembagaan APIP:** Mengubah kedudukan struktur kelembagaan Inspektorat Daerah (APIP) agar tidak lagi berada di bawah Kepala Daerah, melainkan bersifat vertikal-independen yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala BPKP Pusat atau Menteri Dalam Negeri, guna menjamin objektivitas pengawasan anggaran daerah tanpa intervensi politik lokal.
2. **Standardisasi Akuntansi Forensik Penyidik:** Melakukan penguatan kapasitas *legal structure* secara masif bagi penyidik Kejaksaan dan Kepolisian di tingkat daerah melalui pelatihan intensif akuntansi forensik (*forensic accounting*) dan digital forensik, serta memberikan kewenangan legalitas bagi penyidik untuk menggunakan ahli independen dari perguruan tinggi terakreditasi dalam menghitung kerugian negara demi memutus ketergantungan birokrasi audit BPK.
3. **Digitalisasi Total dan Integrasi Sistem Fiskal:** Mengintegrasikan sistem perencanaan anggaran (*E-Planning*), penganggaran (*E-Budgeting*), pengadaan (*E-Procurement*), hingga sistem pembayaran nontunai (*E-Payment*) ke dalam satu platform maha-data (*big data*) nasional yang terkoneksi langsung dengan PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan) guna mendeteksi secara dini (*early warning system*) setiap anomali transaksi atau indikasi penggelembungan anggaran proyek sejak masa perencanaan awal.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Chazawi, Adami. (2018). *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Cressey, Donald R. (1973). *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Montclair: Patterson Smith.
- Friedman, Lawrence M. (2011). *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System: A Social Science Perspective)*. Bandung: Nusa Media.
- Indonesia Corruption Watch (ICW). (2025). *Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Anggaran Negara*. Jakarta: ICW Publikasi.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2021). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengenai Tafsir Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Delik Korupsi.
- Santoso, Topo. (2020). *Hukum Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Siahaan, Maruarar. (2017). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono. (2019). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Transparency International Indonesia. (2026). *Corruption Perceptions Index (CPI) 2025: Analisis Hambatan Birokrasi dan Korupsi Pengadaan di Sektor Publik*. Jakarta: TII.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.