

## Pemenuhan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Dasar Pembuktian pada Proses Penetapan Tersangka dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Praperadilan Nomor 113/Pid.Pra/2024/Jkt.Sel)

Dina Tri Kuswandari, Nanda Sahputra Umara

Universitas Muhammadiyah Jakarta, Indonesia

### ARTICLE HISTORY

Received : 13 June 2025  
Revised : 01 Agustus 2025  
Accepted : 04 Agustus 2025

### KEYWORDS

Fulfillment of Elements, State Financial Losses, Determination of Suspects, Criminal Acts of Corruption

### CORRESPONDENCE

Nama : Dina Tri Kuswandari  
Email : [dinatrikuswandari146@gmail.com](mailto:dinatrikuswandari146@gmail.com)



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

### ABSTRACT

*The enforcement of criminal law on corruption in Indonesia faces a complex dilemma between efforts to eradicate corruption and the protection of human rights, particularly in the process of determining suspects in cases involving financial losses to the state. Constitutional Court Decision No. 25/PUU-XIV/2016 has clarified that financial loss to the state under Articles 2 and 3 of the Corruption Criminal Law must be actual loss, not potential loss. This study analyzes the fulfillment of the criminal elements of Articles 2 and 3 of Law No. 31 of 1999 as a requirement for suspect designation and evaluates its application in Pre-Trial Ruling No. 113/PID.PRA/2024/JKT.SEL. Using a normative legal research method with a legislative and case-based approach, the study analyzes relevant regulations, court decisions, and legal doctrines. The results of the study indicate that the element of financial loss to the state is an absolute requirement in the designation of corruption suspects through the application of the relevance theory. Investigators must have evidence from an investigative audit by the State Audit Agency (BPK/BPKP) showing actual loss before designating a suspect. The study concludes that the designation of a corruption suspect must be supported by measurable evidence of state financial loss from the competent authority. The preliminary hearing decision was legally flawed because it did not apply the evidentiary standards in accordance with criminal procedural law and the material elements of the corruption offense.*

## PENDAHULUAN

Di Indonesia, upaya pemberantasan korupsi telah menjadi agenda prioritas dalam reformasi hukum sejak era reformasi. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), penguatan sistem peradilan, dan pembaruan berbagai regulasi terkait korupsi merupakan langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah untuk memberantas dari banyaknya kasus tindak pidana korupsi di Indonesia (Priskila Ginting et al., 2023). Namun dalam praktiknya, penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi seringkali menghadapi dilema, terutama ketika kasus korupsi itu menyangkut kerugian negara yang telah diatur dalam pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi. Dilema dalam penegakan hukum terhadap kasus tindak pidana korupsi ini terjadi ketika pasal 2 dan pasal 3 yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi adanya kerugian keuangan negara merupakan delik formil, yang artinya untuk dapat dikatakan suatu perkara tindak pidana korupsi telah terjadi, hanya cukup dibuktikan dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan saja, bukan karena timbulnya akibat. Akan tetapi, kualifikasi delik

dari kedua pasal tersebut kini telah berubah ke dalam delik materil sejak munculnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016. Perubahan delik formil menjadi delik materil pada pasal 2 dan pasal 3 telah mengubah kualifikasi rumusan kedua pasal tersebut menjadi hal sebaliknya yaitu, suatu perkara tindak pidana korupsi dianggap telah terjadi jika akibat yang dilarang yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sudah terjadi dan dapat dibuktikan (Sheren Monintja, 2020).

Namun fakta hukumnya, kasus impor gula yang menyeret mantan Menteri Perdagangan periode 2015-2016 yaitu Thomas Trikasih Lembong, telah ditetapkan dan di sahkan menjadi tersangka kasus tindak pidana korupsi melalui Putusan Praperadilan Nomor: 113/Pid.Pra/2024/PN. Jkt.Sel, tanpa adanya bukti perhitungan kerugian keuangan negara dari lembaga yang berwenang yakni lembaga BPK RI.

Pada kasus impor gula ini, aparat penegak hukum dari pihak Kejaksaan Agung telah menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai tersangka kasus tindak pidana korupsi karena telah melanggar Pasal 2 ayat 1 atau Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP (Safitri & Ramadhan Ardito, 2024), yang dimana Pasal 2 ayat 1 ini berbunyi:

*“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 penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.*

Sedangkan, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa:

*“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.*

Adapun perbuatan tersangka yang dinyatakan oleh Kejaksaan Agung telah melanggar regulasi pada pasal yang telah di sangkakan pada dirinya, yaitu bahwa Tomas Trikasih Lembong diduga telah memberikan izin impor Gula Kristal Mentah (GKM) pada PT. AP yang merupakan perusahaan swasta. Padahal Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 527 Tahun 2004 telah mengatur bahwa hanya BUMN yang boleh mengimpor Gula Kristal Putih (GKP), dan impor gula tersebut tidak melalui koordinasi dengan instansi lain. Sehingga dari akibat perbuatannya ini Thomas Trikasih Lembong dianggap bahwasanya ia telah menyalahgunakan kewenangannya untuk memperkaya orang lain atau suatu korporasi

yang mengakibatkan negara mengalami kerugian mencapai 400 Miliar Rupiah. Berdasarkan hal tersebut Kejaksaan Agung menilai bahwa Thomas Trikasih Lembong bersalah karena telah membuka keran impor Gula Kristal Mentah (GKM) ketika stok gula di dalam negeri telah mencukupi (surplus).

Akan tetapi yang menjadi problematik disini ialah, Penyidik dari Kejaksaan Agung tidak melampirkan bukti adanya kerugian keuangan negara pada saat menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai tersangka pelaku tindak pidana korupsi. Penyidik dari Kejaksaan Agung justru hanya menggunakan dokumen-dokumen persetujuan impor gula dan surat penugasan kepada PT. Swasta yang telah di tanda tangani oleh Thomas Trikasih Lembong sebagai alat bukti yang menyatakan bahwa suatu tindak pidana yaitu korupsi telah terjadi, serta alat bukti lain yang tidak memiliki hubungan dengan alat bukti perhitungan kerugian negara. Sehingga alat bukti yang dipergunakan Penyidik Kejaksaan Agung tidak sesuai dengan unsur pasal yang telah dipersangkakannya. Sedangkan unsur utama yang semestinya sudah harus dibuktikan sejak tahap penyidikan adalah adanya bukti kerugian keuangan negara, sebab pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi merupakan pasal dari delik materil yang mengharuskan adanya akibat yang terjadi dari perbuatan melawan hukum, dan akibat tersebut merupakan kerugian keuangan negara dan perekonomian negara. Hal ini pun sejalan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang mengubah frasa "*dapat merugikan keuangan negara*" menjadi "*merugikan keuangan negara*" dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Putusan ini mengindikasikan bahwa kerugian keuangan negara harus bersifat nyata dan pasti (*actual loss*), bukan sekadar potensi kerugian saja (*potential loss*). Artinya munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi ini menimbulkan konsekuensi bahwa penegak hukum harus dapat membuktikan adanya kerugian keuangan negara yang nyata sebelum menetapkan seseorang sebagai tersangka (Janis et al., 2023). Akan tetapi Hakim Praperadilan pada Putusan Nomor 113/PID.PRA/2024/JKT.SEL berpendapat lain yang menyatakan bahwa pada intinya tidak ada satu aturanpun yang mensyaratkan bahwa harus adanya perhitungan kerugian negara sebelum seseorang ditetapkan sebagai tersangka, namun hanya mensyaratkan adanya minimal dua alat bukti sebagaimana disebutkan dalam pasal 184 KUHAP.

Dengan demikian, tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui Apakah pemenuhan unsur delik pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi menjadi syarat utama dalam proses penetapan tersangka Tindak Pidana Korupsi, serta bagaimana sebenarnya pemenuhan unsur delik pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dalam proses penetapan tersangka pada Putusan Nomor 113/PID.PRA/2024/JKT.SEL.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif mengacu pada peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kajian terhadap asas-asas hukum, serta bahan-bahan pustaka baik berupa bahan hukum primer, skunder dan tersier (Benuf et al., 2019). Adapun beberapa metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini yaitu; Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dimana pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti). Serta Pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap (Muhaimin, 2020).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Pemenuhan Unsur Delik Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi dalam Proses Penetapan Tersangka**

Pada dasarnya proses pembuktian itu sudah ada pada tahap penyidikan yang telah di jelaskan melalui pasal 1 angka 2 KUHAP yang berbunyi "*Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya*".

Berdasarkan bunyi rumusan pasal tersebut, salah satu syarat untuk dapat menetapkan seseorang sebagai tersangka diperlukan adanya bukti permulaan yang patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Bukti permulaan ini merupakan teori pembuktian yang bernama *bewijsminimum* yang telah dianut oleh hukum acara pidana di Indonesia. Dalam konteks hukum acara pidana di Indonesia, untuk menjatuhkan pidana terhadap terdakwa, paling tidak harus ada dua alat bukti ditambah dengan keyakinan hakim. Artinya untuk dapat menjatuhkan pidana, *bewijsminimum*-nya adalah dua alat bukti (Pratama et al., 2024). Hal tersebut juga telah dipertegas melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015 yang inti dari amar putusannya menyatakan bahwa frasa "*bukti permulaan*" yang terdapat dalam pasal 1 angka 14 KUHAP dimaknai sebagai sekurang-kurangnya adalah 2 alat bukti yang termuat dalam pasal 184 KUHAP (Wisnubroto Al. & Widiaratna G., 2021). Begitupun sama halnya dengan penanganan perkara kasus tindak pidana korupsi, konsep dasar penetapan tersangka yang digunakan masih mengacu kepada peraturan yang terdapat dalam KUHAP, seperti yang telah tercantum dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa: "*Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.*"

Dalam tatanan hukum pidana Indonesia, penetapan status tersangka terhadap seseorang dalam perkara korupsi tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan harus

berlandaskan pada pembuktian terpenuhinya seluruh unsur delik sebagaimana diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian mengalami penyempurnaan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Diantara berbagai ketentuan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut, Pasal 2 dan Pasal 3 menjadi landasan yuridis yang paling sering digunakan oleh penegak hukum sebagai dasar penetapan status tersangka dalam penanganan kasus-kasus tindak pidana korupsi yang mengakibatkan kerugian negara.

Unsur-unsur delik dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat dijatuhi pidana karena korupsi, maka semua unsur delik harus terpenuhi dan dapat dibuktikan oleh jaksa penuntut umum. Apabila salah satu unsur delik tidak terpenuhi, maka seseorang tidak dapat dikatakan telah melakukan suatu perbuatan pidana (Islamy Pahlevy Billy, 2020).

Pada pasal 2 ayat (1) 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, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”*

Dalam konteks penetapan tersangka berdasarkan pasal 2 ayat (1), penyidik harus membuktikan terpenuhinya unsur memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi, unsur melawan hukum dan dapat merugikan negara atau perekonomian negara (Islamy Pahlevy Billy, 2020).

Sedangkan pasal 3 menyatakan:

*“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”*

Berdasarkan konstruksi hukum dalam rumusan pasal 3, maka untuk menetapkan seseorang sebagai tersangka pelaku korupsi, penyidik harus membuktikan terpenuhinya unsur dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, dan unsur dapat merugikan keuangan negara (Islamy Pahlevy Billy, 2020).

Dari kedua pasal diatas sama-sama menyebutkan adanya frasa “*dapat*” pada kalimat “*dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara*”. Yang dimana kata “*dapat*” disini meunjukkan bahwa tindak pidana korupsi yang dituduhkan dengan pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 merupakan delik formil, akibatnya untuk dapat dikatan suatu perkara tindak pidana korupsi telah terjadi, hanya cukup dibuktikan dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan karena timbulnya akibat. Sehingga unsur kerugian keuangan dalam kedua pasal ini hanya bersifat *potential loss*. Namun sifat *potential loss* tersebut dinilai telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena telah menimbulkan ketidakpastian hukum (Fatkhurohman & Kurniawan, 2017). Perihal tersebut juga didasarkan dan dipertegas dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 003/PUU-IV/2006, yang memeriksa Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa kedua pasal tersebut secara normatif merupakan delik formil (Arief Irsan M., 2022).

Akan tetapi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga mengalami perubahan. Pada perubahan tersebut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi termasuk kedalam delik materil, yakni kerugian keuangan negara haruslah bersifat secara nyata dan benar-benar terjadi (*actual loss*) dan bukan lagi dimaknai sebagai perkiraan atau (*potential loss*) (Arief Irsan M., 2022). Hal ini sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengadili dengan:

*“Menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negera RI Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.*

Berdasarkan hasil Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, putusan ini telah menghilangkan kata “*dapat*” dalam kedua pasal Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, yaitu pasal 2 dan pasal 3, yang mengakibatkan kualifikasi pada kedua pasal tersebut berubah menjadi delik materil. Pergeseran dari delik formil ke delik materil dalam kedua pasal ini juga menjadikan hal lain yang awalnya “*untuk dapat dikatan suatu perkara tindak pidana korupsi telah terjadi, hanya cukup dibuktikan dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan karena timbulnya akibat*”, berubah menjadi hal sebaliknya yaitu, “*suatu perkara tindak pidana korupsi dianggap telah terjadi jika akibat yang dilarang yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sudah terjadi dan dapat dibuktikan*” (Sheren Monintja, 2020). Hal ini karena, sifat dari pembuktian delik materil ialah *post factum*, yaitu pembuktian yang dilihat dari adanya akibat yang ditimbulkan (Ali & Yuherawan, 2020). Artinya, timbulnya kerugian keuangan negara harus terlebih dahulu

dibuktikan untuk dapat menetapkan seseorang sebagai tersangka tindak pidana korupsi, karena unsur “*dapat merugikan keuangan negara*” merupakan akibat dari suatu perbuatan melawan hukum yang terdapat dalam rumusan kedua pasal tersebut. Adapun sifat dari delik materiil ini dijelaskan di dalam teori kausalitas yang ada pada hukum pidana.

Dengan demikian setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, konsep penetapan tersangka dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi mengharuskan aparat penegak hukum baik dari instansi Kepolisian, Kejaksaan, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi untuk dapat menemukan adanya unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata/riil (real) dalam proses penyelidikan ataupun penyidikan (Janis et al., 2023).

Namun fakta hukumnya dalam penanganan kasus Thomas Trikasih Lembong, Hakim berpendapat bahwa surat perintah penetapan tersangka terhadap Thomas Trikasih Lembong oleh penyidik Kejaksaan Agung telah memenuhi bukti permulaan, sedangkan Penyidik dari Kejaksaan Agung belum dapat membuktikan adanya kerugian keuangan negara yang *actual loss*, akan tetapi Hakim Praperadilan dalam pertimbangannya menyatakan jika penetapan tersangka terhadap Thomas Trikasih Lembong didukung lebih dari dua alat bukti yang sah sehingga keputusan menetapkan tersangka tersebut dianggap sah dan sudah berdasarkan dengan hukum.

Lain halnya dengan pendapat Ahli hukum pidana materil dan formil Dr. Mudzakir, S.H., M.H dalam kesaksiannya yang mengatakan bahwa meskipun alat bukti berupa surat telah tersedia, tidak semua alat bukti dapat diajukan. Hanya alat bukti yang memenuhi kriteria kualitas dan kuantitas saja yang dapat digunakan. Sehingga perbuatan Thomas Trikasih Lembong yang dianggap telah menyalahgunakan kewenangannya itu belum bisa ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi sebelum penyidik dari Kejaksaan Agung dapat membuktikan adanya kerugian keuangan negara dari hasil perhitungan lembaga atau instansi yang berwenang yaitu BPK.

Namun sayangnya persoalan mengenai perihal ini selalu terbatas karena Hukum acara pidana di Indonesia hanya menganut doktrin hukum pembuktian *bewijsminimum*, yaitu penetapan tersangka hanya terbatas pada kuantitas alat bukti saja, bukan pada kualitas dari alat bukti yang digunakan.

### **Konstruksi Penerapan Unsur Pasal 2 dan Pasal 3 dalam Proses Penetapan Tersangka Kasus Korupsi pada Putusana Praperadilan Nomor 113/Pid.Pra/2024/Jkt.Sel**

Praperadilan merupakan lembaga yang berfungsi sebagai mekanisme pengujian keabsahan proses penanganan perkara pidana sebelum memasuki tahap pemeriksaan di pengadilan (Rahman, 2019). Pengaturan Praperadilan dimuat dalam Pasal 1 angka 10 Juncto Pasal 77 KUHAP yaitu sebagai berikut:

*“Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini:*

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.*
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penentuan atas permintaan demi tegaknya hukum dan pengadilan*
- c. Permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan kepengadilan.”. (Nugroho, 2020).*

Namun pasca disahkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, telah memperluas wewenang yang diberikan Undang-Undang kepada Praperadilan lewat Putusan Mahkamah Konstitusi ini, yaitu antara lain: (1) Memeriksa sah atau tidaknya penetapan tersangka; (2) Memeriksa sah atau tidaknya penggeledahan; dan (3) Memeriksa sah atau tidaknya penyitaan (Nugroho, 2020).

Praperadilan sebagai mekanisme pengujian keabsahan proses perkara pidana memiliki kaitan erat dengan penetapan status tersangka, di mana dalam praktiknya sering menimbulkan pro dan kontra dari berbagai pihak. Meskipun penetapan status tersangka merupakan kewenangan dari penyidik sebagaimana telah digariskan dalam KUHAP, namun keabsahan penerapan kewenangan tersebut dapat diuji melalui proses praperadilan untuk memastikan terpenuhinya aspek prosedural dan substantif dalam sistem peradilan pidana (Dinda & Iman Munandar, 2020).

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dimasukkannya keabsahan penetapan tersangka sebagai objek pranata praperadilan adalah agar perlakuan terhadap seseorang dalam proses pidana memperhatikan tersangka sebagai manusia yang mempunyai harkat, martabat dan kedudukan yang sama di hadapan hukum. Apabila persoalan ini ditelaah lebih lanjut, terdapat banyak individu atau entitas yang telah mengajukan permohonan praperadilan untuk menguji keabsahan penetapan status tersangka mereka dengan hasil yang beragam. Dimana sebagian permohonan tersebut tidak dikabulkan, sementara tidak sedikit pula yang mendapat putusan positif dari Hakim tunggal yang memeriksa perkara Praperadilan (Dinda & Iman Munandar, 2020).

Jika dikorelasikan dengan putusan Praperadilan Nomor 113/Pid.Pra/2024/PN. Jkt.Sel, Hakim Praperadilan menolak Permohonan Praperadilan yang diajukan oleh Thomas Trikasih Lembong. Penolakan Hakim terhadap Praperadilan Thomas Trikasih Lembong dikarenakan Hakim menganggap bahwa mekanisme yang dilakukan oleh penyidik dalam menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai tersangka itu suda tepat, yang dimana penyidik telah berhasil mengumpulkan bukti minimal 2 alat bukti, yaitu berupa keterangan saksi, bukti surat, keterangan ahli dan petunjuk, namun sampai sejauh mana kebenaran materil terhadap alat bukti tersebut bukanlah merupakan kewenangan dari Lembaga Praperadilan. Maka atas dasar pertimbangan tersebut, Hakim Praperadilan berpendapat

bahwa surat perintah penetapan tersangka terhadap Thomas Trikasih Lembong (sebagai pemohon) oleh penyidik Kejaksaan Agung (sebagai termohon) telah memenuhi bukti permulaan bahkan didukung lebih dari dua alat bukti yang sah. Sehingga keputusan menetapkan tersangka tersebut dianggap sah dan sudah berdasarkan dengan hukum. (Putusan Praperadilan, hlm. 160)

Akan tetapi pertimbangan Hakim pada Putusan Praperadilan Nomor 113/Pid.Pra/2024/PN. Jkt.Sel, terlihat terlalu subjektif dan tidak mendalami pengajuan Praperadilan yang dilakukan oleh Thomas Trikasih Lembong. Hal demikian dapat dilihat dalam pertimbangan Hakim yang hanya mempertimbangkan bahwa dalam menetapkan seseorang sebagai tersangka itu hanya sekedar cukup dengan dua alat bukti. Hakim tidak mempertimbangkan tentang bagaimana sebetulnya dua alat bukti itu digunakan dalam penetapan tersangka. Sedangkan jika unsur dari kedua pasal yang dituduhkan tersebut diuraikan, maka pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi mensyaratkan adanya unsur perbuatan melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi, dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sementara Pasal 3 mensyaratkan unsur penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan yang ada padanya, dan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sehingga kedua pasal ini secara eksplisit menjadikan "*kerugian keuangan negara*" sebagai unsur materiil yang harus dipenuhi.

Adapun bukti permulaan yang digunakan Kejaksaan Agung sebagai dasar untuk menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai tersangka, yaitu sebagai berikut:

- a. Persetujuan impor (PI) Gula Kristal Mentah (GKM) sebanyak 105.000 ton kepada PT Angel Product (PT AP) untuk mengolah GKM menjadi Gula Kristal Putih (GKP), yang didalilkan Kejaksaan Agung sebagai izin yang diterbitkan langsung oleh Thomas Trikasih Lembong.
- b. Surat Penugasan kepada PT PPI nomor 51 tertanggal 12 Januari 2016 yang didalilkan Kejaksaan Agung ditandatangani Thomas Trikasih Lembong, di mana substansinya penugasan kepada PT PPI untuk melakukan pemenuhan stok gula nasional dan stabilisasi harga gula melalui kerja sama dengan produsen gula dalam negeri untuk memasok atau mengolah GKM impor menjadi GKP sebanyak 300.000 (tiga ratus ribu) ton.
- c. Persetujuan Impor (PI) GKM ditandatangani untuk 9 (sembilan) perusahaan swasta yang didalilkan Kejaksaan Agung diberikan atas sepengetahuan dan persetujuan Thomas Trikasih Lembong selaku Menteri Perdagangan.

Disamping itu, berdasarkan keterangan Dr. Ari Yusuf Amin S.H., M.H. selaku kuasa hukum dari Thomas Trikasih Lembong mengatakan bahwa penetapan tersangka Thomas Trikasih Lembong didasarkan tanpa adanya bukti permulaan kerugian keuangan negara. Bahkan bukti Perhitungan kerugian keuangan negara yang sering disebutkan Kejaksaan Agung sebagai dasar penetapan tersangka tersebut, baru dilakukan oleh BPKP jauh setelah Thomas Trikasih Lembong dilakukan penahanan ([Perubahan Hukum, 2025](#)). Artinya pada

saat Thomas Trikasih Lembong ditetapkan sebagai tersangka pelaku korupsi oleh Kejaksaan Agung karena telah melakukan penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara sebesar 400 Miliar Rupiah tersebut, tanpa didasarkan dengan adanya perhitungan audit dari Lembaga BPKP. Bahkan kejanggalan dalam penanganan perkara ini pun datang setelah hasil dari perhitungan audit tersebut dikeluarkan oleh lembaga BPKP, yang dimana Kejaksaan Agung tidak mau memperlihatkan hasil perhitungan audit BPKP kepada publik, media, bahkan kepada pihak yang berperkara sendiri, yaitu Thomas Trikasih Lembong.

Beredarnya permasalahan tersebut telah mengundang banyak pertanyaan yang cukup serius dari berbagai pihak mengenai proses penetapan tersangka yang dilakukan untuk menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai pelaku korupsi. Sebab selama kasus ini berjalan, Kejaksaan Agung selalu menolak jika untuk memberikan atau memperlihatkan secara terang-terangan bukti perhitungan audit dari BPKP tersebut tanpa adanya keterangan atau alasan yang cukup jelas, sedangkan perihal ini merupakan salah satu hal yang menjadi hak tersangka yang juga semestinya harus diberi tahu dan tersangka ketahui atas dasar dan bukti apa ia ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi, Adapun pernyataan tersebut didukung dengan dasar hukum yang kuat dalam pasal 51 huruf a KUHAP yang berbunyi: *“Tersangka berhak untuk diberitahukan dengan jelas dalam bahasa yang dimengerti olehnya tentang apa yang disangkakan kepadanya pada waktu pemeriksaan dimulai “*

Sehingga menurut pendapat penulis, bukti permulaan yang diajukan pada perkara ini, justru tidak dapat membuat terang yang menyatakan bahwa telah terjadinya tindak pidana korupsi. Sebab dalam sistem hukum pidana memiliki asas hukum berupa asas *In criminalibus probationes bedent esse luce clariores* yang artinya, alat bukti itu harus lebih terang daripada cahaya untuk dapat membuktikan bahwa suatu peristiwa hukum tersebut telah benar-benar terjadi (Dinata, 2021). Apabila pihak penyidik yakin kalau kerugian keuangan negara yang di akibatkan karena penyalahgunaan wewenang tersebut benar-benar nyata, seharusnya hasil salinan perhitungan kerugian keuangan negaranya ini tidak perlu disembunyikan dari publik dan pihak yang bersangkutan, justru seharusnya bukti ini dapat diperlihatkan dan diberikan kepada Thomas Trikasih Lembong maupun kuasa hukumnya untuk bisa dipelajari guna kepentingan pembelaan tersangka. Hal ini menjadikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam perhitungan kerugian negara menjadi hal yang fundamental, karena perhitungan kerugian keuangan negara merupakan elemen penting yang menentukan ada tidaknya tindak pidana korupsi.

Bukti adanya kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi harus dibuktikan secara nyata oleh Lembaga yang berwenang untuk dapat dilihat keabsahannya dimata hukum. Lembaga yang memiliki wewenang secara konstitusioanl dalam melakukan perhitungan tersebut ialah Lembaga dari BPK yang menjadi lembaga satu-satunya memiliki wewenang untuk menghitung serta *men-declare* adanya kerugian keuangan negara berdasarkan pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945. Karena sangat tidak dimungkinkan seseorang dapat dikatakan telah melakukan perbuatan korupsi jika kerugian keuangan negaranya saja

belum dihitung secara nyata, sedangkan tujuan utama dirumuskannya pasal 2 dan pasal 3 dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi ialah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara serta memberi efek jera bagi pelakunya (Pratiwi et al., 2024). Maka seharusnya dalam proses penetapan tersangka tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyidik KPK ataupun Kejaksaan, sekurang-kurangnya harus melampirkan bukti adanya kerugian keuangan negara atau *factual loss*, yaitu sebuah fakta yang menyatakan bahwa kerugian keuangan negara dari akibat perbuatan yang disangkakan tersebut benar-benar terjadi atau nyata, karena jika penetapan tersangka ini menerapkan asas legalitas yang terdapat pada pasal 1 ayat (1) KUHP maka penetapan tersangka yang semestinya dilakukan harus berdasar pada kekuatan ketentuan dari perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya, yakni (*nullum crimen sine poena legali*) artinya tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut Undang-Undang (O.S. Hiariej, 2012). Sehingga pertimbangan Hakim pada putusan Praperadilan Nomor 113/Pid.Pra/2024/PN. Jkt.Sel yang hanya mempertimbangkan bahwa dalam menetapkan seseorang sebagai tersangka itu hanya sekedar cukup dengan dua alat bukti saja dinilai terlalu subjektif dan tidak mendalami pengajuan Praperadilan yang dilakukan oleh Thomas Trikasih Lembong. Karena semestinya alat bukti yang dipergunakan untuk menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai tersangka selain memenuhi nilai kuantitas juga harus memenuhi nilai kualitas yang sesuai dengan unsur pasal yang dipersangkakan.

Dasar adanya analisis ini pun didukung dengan teori *bewijslast* dalam konteks hukum pidana yang diberlakukan di banyak negara. Teori ini mengajarkan bahwa kewajiban untuk membuktikan adalah pihak yang mendalihkan, sehingga yang memiliki beban pembuktian untuk dapat membuktikan dakwaan yang di dakwakan kepada tersangka ialah kewajiban dari pada Jaksa Penuntut Umum (O.S.Hiariej, 2012). Artinya jika teori tersebut dikorelasikan dengan kasus hukumnya Thomas Trikasih Lembong, maka Jaksa Penuntut Umum harus dapat membuktikan bahwa kasus tindak pidana korupsi tersebut telah terjadi melalui perhitungan yang menyatakan adanya kerugian keuangan negara. Sebab teori *bewijslast* ini merupakan doktrin yang mengajarkan “siapa yang mendalihkan, ia yang membuktikan”. Sehingga seharusnya bukti permulaan yang dipergunakan untuk menetapkan Thomas Trikasih Lembong sebagai tersangka paling tidak sudah harus dapat membuktikan bahwa tindak pidana korupsi itu telah terjadi melalui pemenuhan unsur delik pasal yang dipersangkakannya.

Akan tetapi akar permasalahan dalam persoalan ini justru ada pada hukum acara pidana yang saat ini diterapkan dalam sistem hukum acara pidana di Indonesia, yang dimana Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana di Indonesia hanya menganut doktrin *bewijsminimum* yang sekedar mengatur mengenai kuantitas alat bukti yang dipergunakan saja, tidak pada doktrin *bewijslast* yang secara tidak langsung mengatur mengenai kualitas dari alat bukti yang seharusnya juga dapat diterapkan. Sehingga proses penetapan tersangka dalam sistem hukum pembuktian di Indonesia masih terdapat ketidakjelasan yang menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi tersangka, salah satunya adalah Thomas Trikasih Lembong yang menjadi case dalam penelitian ini.

Oleh karena itu untuk menghindari adanya kriminalisasi dalam proses penetapan tersangka, seharusnya proses pembuktian yang dilakukan baik pada saat proses penyidikan ataupun pada saat proses persidangan pokok perkara, alat bukti yang dapat dipergunakan adalah alat bukti yang memiliki nilai bukan dari sisi kuantitas saja, tetapi kualitas dari alat bukti itu sendiri juga harus diselaraskan dengan kasus yang dipersangkakannya. Sebab alat bukti yang dipergunakan dengan unsur delik pasal yang dipersangkakannya juga harus memiliki hubungan relevansi yang kuat untuk dapat mengatakan bahwa tindak pidana yang dipersangkakannya tersebut telah terjadi. sehingga teori *bewijsminimum* dengan teori *bewijslast* ini sudah seharusnya didirikan secara bersamaan dan diterapkan secara berimbang dalam sistem hukum acara pidana di Indonesia dalam perumusan KUHAP baru yang akan datang

## KESIMPULAN

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016 telah mengubah diksi dari delik pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kedalam delik materil, yang dimana maksud dari delik materil tersebut mengharuskan adanya perhitungan kerugian keuangan negara secara nyata (*actual loss*). Konsekuensinya, untuk dapat menetapkan seseorang sebagai pelaku tindak pidana korupsi pembuktian adanya kerugian keuangan negara sudah harus dapat dilakukan pada tahap penyidikan. Meskipun kuantitas alat bukti lain sudah tercukupi dan tersedia akan tetapi tidak semua alat bukti dapat diajukan. Pernyataan tersebut juga didukung dengan adanya pendapat Ahli hukum pidana materil dan formil Dr. Mudzakir, S.H., M.H dalam kesaksiannya di sidang Praperadilan Thomas Trikasih Lembong yang mengatakan, bahwa meskipun alat bukti berupa surat telah tersedia, akan tetapi tidak semua alat bukti dapat diajukan. Hanya alat bukti yang memenuhi kriteria kualitas dan kuantitas lah yang dapat digunakan. Bukti yang memenuhi kriteria kualitas dan kuantitas dalam konteks tindak pidana korupsi ialah perhitungan adanya kerugian keuangan negara. Namun yang menjadi persoalan disisini ialah, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana di Indonesia tidak mengadopsi doktrin-doktrin hukum pembuktian pidana selain hanya mengadopsi doktrin *bewijsminimum* yang hanya mengatur dan mempersoalkan tentang kuantitas dari alat bukti saja. Sehingga penulis berharap terdapat pembaharuan atau penambahan teori *bewijslast* terhadap sistem pembuktian hukum pidana di Indonesia pada KUHAP baru yang akan diterapkan nantinya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, M., & Yuherawan, B. S. D. (2020). *Delik-Delik Korupsi*. Sinar Grafika.
- Arief Irsan M. (2022). *Pertanggungjawaban Atas Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi, Perdata/Bisnis dan Pidana/Korupsi*. Mekar Cipta Lestari.
- Benuf, K., Mahmudah, S., & Priyono, E. A. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Keamanan Data Konsumen Financial Technology Di Indonesia. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2), 145–160. <https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v3.i2.p145-160>

- Dinata, A. W. (2021). *Sengkarut Limitasi Hak Atas Informasi Hasil Investigasi Kecelakaan Pesawat*.
- Dinda, C. P., & Iman Munandar, T. (2020). Praperadilan Terhadap Penetapan Status Tersangka Tindak Pidana Korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. *PAMPAS: Journal Of Criminal*, 1, 82–103. <https://www.google.co.id/amp/s/www.voaindonesia.com/amp/3692750.html>,
- Fatkurohman, & Kurniawan, N. (2017). *The Shifting of The Corruption Offense on Constitutional Court Decision Number 25/PUU-XIV/2016*.
- Islamy Pahlevy Billy. (2020, August). *Kelemahan Normatif Pengaturan Tindak Pidana Dalam Pasal 2 Dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dan Perubahannya Serta Upaya Penyempurnaannya Dalam Rangka Pemenuhan Kewenangan Direksi Bumd Yang Berbentuk Persero*. [https://Core.Ac.Uk/Outputs/327690607/?Utm\\_source=pdf&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=pdf-Decoration-V1](https://Core.Ac.Uk/Outputs/327690607/?Utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-Decoration-V1).
- Janis, N., Pondaag, A. H., & Koesoemo, A. T. (2023). Novella Jannis- Latar Belakang. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Lex Privatum*, Vol 12/No 04.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Nugroho, H. S. (2020). *Kewenangan Lembaga Pengadilan Dalam Menetapkan Sah Atau Tidaknya Status Tersangka Kasus Korupsi Di Sidang Praperadilan* (Vol. 8, Issue 1).
- O.S. Hiariej, E. (2012). *Teori dan Hukum Pembuktian* (Y. Sri Hayati, Ed.). PENERBIT ERLANGGA.
- Perubahan Hukum. (2025). *Alasan Pengacara Tom Lembong Gigih Minta Jaksa Berikan Hasil Audit BPKP*. TikTok.Com. <https://vt.tiktok.com/ZShwSeDwf/>
- Pratama, F., Saputra, I., Firmansyah, A., & Marwan, T. (2024). Sistem Pembuktian dalam Hukum Pidana Indonesia dan Tantangan dalam Proses Peradilan. *JIMMI: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Multidisiplin*, 1, 279–292. <https://jurnal.fanshurinstitute.org/index.php/jimmi|279>
- Pratiwi, W., Olyvia, J., Efridadewi, A., & Widiyani, H. (2024). Problematika Pengaturan Hukum Tindak Pidana Korupsi: Pasal 2 dan 3 UU RI Nomor 31 Tahun 1999. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(13), 776–786. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12820171>
- Priskila Ginting, Y., Faruq Ikbar, A., Efla Putri, D., Rihhadatul Aisy, G., & Pua Dawe, R. (2023). Perbandingan Penegakan Hukum Mengenai Tindak Pidana Korupsi di Negara Indonesia dan Negara Malaysia Berdasarkan Sistem Hukumnya. In *Jurnal Pengabdian West Science* (Vol. 02, Issue 06).
- Rahman, W. (2019). *Wewenang Praperadilan: Memeriksa Dan Memutus Penetapan Status Tersangka*.
- Safitri, K., & Ramadhan Ardito. (2024, November). *Kasus Tom Lembong, Kejagung: Status Tersangka Korupsi Tak Harus Terima Uang*. Kompas.Com. <https://nasional.kompas.com/read/2024/11/01/06183061/kasus-tom-lembong-kejagung-status-tersangka-korupsi-tak-harus-terima-uang>
- Sheren Monintja, E. (2020). Ester Sheren Monintja. *Lex Crimen*, Vol. IX/No. 2(Tinjauan Yuridis

Pasal 2 Dan 3 Undangundang Tindak Pidana Korupsi Sebagai Delik Materil Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUUXIV/2016), 97–105.

Wisnubroto Al., & Widiaratna G. (2021). *Menuju Hukum Acara Pidana Baru*. PT. Citra Aditya Bakti.