

KERUGIAN KEUANGAN NEGARA YANG BERIMPLIKASI TINDAK PIDANA KORUPSI

Oleh: **Andreas Lumme S.H.,M.Hum¹**

Abstract

Basic problems in the discussion is a perspective of the perspective of criminal law against corruption and the State finance act which harm the State Treasury. The method used is the normative approach, combined with the practical approach. the State Treasury according to legal perspective of the criminal act of corruption has a broad meaning, that covers the entire wealth of the country in whatever forms, are separated or not separated ones. Therefore, losses of any kind are considered detrimental to the finances of the State, which means it was still in the realm of criminal law of corruption. In order to prove the existence of losses to the State, the public prosecutor at the trial in general use the information expert and thye works of the State Auditing Agency (BPK). The judge can also calculate the amount of financial losses of the country on the basis of the facts and evidence presented during the trial. To determine whether or not the existence of criminal offence of corruption, not only taken into account the financial losses of the country alone, but must also be demonstrated that the subject has been against the law or abusing authority. The results of proof is considered at trial by judges and poured into the court decision.

Kata Kunci: Kerugian, Keuangan, Negara dan Korupsi

I. PENDAHULUAN

Kerugian keuangan negara yang berimplikasi tindak pidana korupsi merupakan masalah yang cukup krusial dan mempunyai dampak yang cukup luas. Adanya penyimpangan keuangan negara menjadi faktor yang signifikan menghambat pelayanan publik. Pelayanan publik terhambat karena uang publik terkuras dan banyak aparat pemerintah atau pejabat negara yang tersangkut dengan proses peradilan.

Dalam satu dekade terakhir perkembangan hukum Indonesia diwarnai dengan semakin meningkatnya perkara tindak pidana korupsi. Ini merupakan salah satu indikator bahwa pengawasan internal setiap institusi pengelola keuangan negara atau keuangan daerah tidak efektif. Cukup banyak birokrat atau pejabat negara termasuk penegak hukum, baik di pusat maupun di daerah yang diseret ke peradilan korupsi karena terlibat suap menyuap, penyalahgunaan wewenang atau pun perbuatan melawanhukum, yang merugikan keuangan negara.

Sebenarnya, kalau pengawasan internal yang bersifat pencegahan atau preventif terhadap setiap pengelolaan keuangan negara berjalan efektif, maka penyimpangan dan kerugian keuangan negara dapat diminimalkan. Semakin lemah pengawasan internal semakin besar pula peluang terjadinya penyelewengan keuangan negara.

Modus operandi penyimpangan keuangan negara semakin canggih, sehingga hukum positif pun kadang-kadang ketinggalan dan sulit menjangkaunya. Kerugian keuangan

¹Andreas Lumme S.H.,M.Hum adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Makassar dan Hakim *Ad Hoc* Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi Samarinda Kaltim

negara akibat tindak pidana korupsi seharusnya dikembalikan ke kas Negara dan pelakunya pun harus diberi sanksi atau dipidana.

Jika kerugian keuangan negara telah berimplikasi tindak pidana korupsi, maka proses melalui peradilan tidak dapat dihindari dengan menggunakan instrumen hukum pidana. Sejak zaman kemerdekaan Indonesia, berbagai instrumen hukum telah dikeluarkan untuk menanggulangi tindak pidana korupsi. Terakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi(UU PTPK) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2001. Instrumen tersebut ditindaklanjuti dengan UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Paket instrumen hukum tersebut menggolongkan tindak pidana korupsi sebagai *extra ordinary crime*.

Oleh karena tindak pidana korupsi merupakan *extra ordinary crime* maka penyelesaian perkaranya pun harus didahulukan dari perkara lain. Berdasarkan UU No.46 Tahun 2009 dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagai pengadilan khusus yang berada di lingkungan Peradilan Umum. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi adalah pengadilan satu-satunya yang memiliki kewenangan mengadili perkara tindak pidana korupsi.

Akhir-akhir ini, berbagai elemen masyarakat menilai penegakan hukum untuk memberantas korupsi belum maksimal. Malahan melalui berbagai survei masih menempatkan lembaga penegak hukum atau lembaga peradilan sebagai institusi yang korup. Dalam perkara korupsi terutama perkara korupsi politik, publik menilai ada persekongkolan antara koruptor dengan penegak hukum. Putusan bebas dan putusan lepas dari segala tuntutan hukum pun bahkan dianggap oleh publik sebagai putusan pengadilan yang janggal, meskipun hukum mengakui putusan bebas dan putusan lepas dari segala tuntutan hukum sebagai putusan yang sah.

Proses peradilan perkara korupsi yang menghasilkan putusan bebas maupun putusan lepas dari segala tuntutan hukum menjadi arena pertarungan kredibilitas institusi penegak hukum khususnya KPK/Kejaksaan (Penuntut Umum) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Hakim). Terhadap putusan bebas dan putusan lepas dari segala tuntutan hukum dalam perkara korupsi, publik tidak semestinya serta merta menilai sebagai perilaku hakim yang janggal, tetapi sebaiknya terlebih dahulu meneliti dan menguji secara kasuistik. Hanya melalui penelitian dan pengujian yang mendalam sebuah putusan pengadilan dapat diketahui kesalahan/kelemahan berada pada level mana, apakah pada dakwaan/pembuktian penuntut umum atau pada pertimbangan hakim.

UU PTPK adalah instrumen hukum pidana yang berfungsi selain untuk mengembalikan kerugian negara melalui peradilan, juga berfungsi untuk memberikan sanksi/hukuman. Berdasarkan undang-undang tersebut, pengembalian kerugian keuangan negara oleh pelaku tindak pidana korupsi tidak menghapuskan pidana, tetapi hanya dapat menjadi salah satu faktor yang meringankan dalam penjatuhan pidana bagi terdakwa yang didakwa merugikan keuangan negara.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perspektif hukum pidana korupsi terhadap keuangan negara?
2. Bagaimanakah putusan pengadilan (hakim) menentukan kerugian keuangan negara sebagai tindak pidana korupsi?

II. METODE PEMBAHASAN

Metode yang digunakan dalam pembahasan ini adalah meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif, yang dipadukan dengan pendekatan praktik yaitu dari sisi norma-norma hukum maupun dan sisi penegakan hukumnya.

Data sekunder yang dikumpulkan bersumber dari hasil penelusuran buku-buku yang relevan dan putusan pengadilan yang ada relevansinya dengan tindak pidana korupsi. Data yang berhasil dikumpulkan dianalisis secara kualitatif, kemudian diuraikan secara deskriptif dalam pembahasan.

III. KEUANGAN NEGARA DAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA KORUPSI

Secara konstitusional, dasar hukum keuangan negara adalah Pasal 23, 23A, 23B, 23C, 23D, 23E UUD 1945. Sebagai penjabaran ketentuan-ketentuan tersebut, keuangan negara telah dirumuskan dalam paket undang-undang yang mengatur keuangan negara, yaitu:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. UU No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;
4. UU APBN yang ditetapkan setiap tahun.

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dengan meneliti Penjelasan Umum UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Keempat pendekatan tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- Dari sisi subjek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut Pasal 2 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.

Menanggapi Undang-Undang tentang Keuangan Negara di atas, Arifin P. Soeria Atmaja (2010: 73-77) berpendapat bahwa pembuat undang-undang tidak memahami perbedaan prinsipil antara keuangan negara, keuangan daerah, keuangan BUMN dan BUMD, bahkan keuangan swasta pun turut diatur oleh undang-undang yang mengatur keuangan negara ini. Antara judul undang-undang dan substansi yang diatur undang-undang tersebut tidak sinkron. Pasal "celaka" 2 huruf i yang dapat menimbulkan kerugian dan membangkrutkan negara yang disebabkan rumusan pasal asal jadi, demi ambisi melakukan pemeriksaan terhadap keuangan publik dan keuangan privat. Dengan rumusan pasal tersebut, negara turut bertanggung jawab terhadap kekayaan pihak swasta yang memperoleh fasilitas pemerintah. UU No.17 Tahun 2003 telah mencampuradukkan hukum publik dan hukum perdata, pada hal terdapat perbedaan yang tajam dengan segala implikasi hukumnya.

Hal senada juga dikemukakan oleh M. Djafar Saidi (2008: 5-7) bahwa ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g UU No.17 Tahun 2003 menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Berdasarkan UU BUMN dan UU PT, badan usaha milik negara merupakan badan hukum perseroan yang pengesahannya dilakukan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta tunduk pada hukum privat. Di samping itu, badan usaha milik negara memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan negara maupun pemegang saham (pemilik), direksi (pengurus), dan komisaris (pengawas). Badan hukum publik dan badan hukum privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik dalam pengelolaan keuangannya tunduk pada hukum publik, sedangkan badan hukum privat tunduk pada hukum privat. Bandingkan juga dengan Adrian Sutedi (2010: 19-29).

Adanya kerancuan dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi masalah dalam lalu lintas hukum termasuk tindak pidana korupsi. Campur aduk antara keuangan negara (publik) dan keuangan privat akan berdampak pada perbuatan hukum direksi (pengurus) perseroan terbatas seperti bank-bank BUMN atau BUMD. Dalam perspektif hukum pidana korupsi, bank-bank (Persero) BUMN atau BUMD pada satu sisi masuk ranah hukum privat, tetapi pada sisi lain juga masuk ranah hukum publik. Kebijakan direksi sebuah bank BUMN atau BUMD untuk perkreditan sewaktu-waktu terancam sebagai tindak pidana korupsi karena potensi kerugian selalu

ada. Oleh karena itu, terhadap perseroan terbatas BUMN atau BUMD semestinya didasarkan pada teori hukum bahwa salah satu ciri badan hukum perdata adalah adanya pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemiliknya. Harta kekayaan badan hukum seperti perseroan terbatas terpisah dari harta kekayaan direksi (pengurus) dan pemiliknya atau pemegang saham.

Berkaitan dengan hal-hal di atas, pada tanggal 16 Agustus 2006 atas permintaan Menteri Keuangan, Mahkamah Agung mengeluarkan Fatwa Hukum Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN dari Kekayaan Negara. Mahkamah Agung dalam Fatwanya tersebut menyatakan:

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa:

BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
3. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan:
Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.
Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang negara.
4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa:
Piutang negara atau utang kepada negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.

Dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang negara meliputi pula piutang "badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-Bank Negara, PT-PT Negara, Perusahaan-Perusahaan sebagainya, serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan instansi-instansi Pemerintah dan badan-badan negara sebagaimana dimaksud Pasal 8 untuk

menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum, tetapi penanggung utangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp.Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-Undang Nomor 49 Prp.Tahun 1960.

5. Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:

g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan Pasal 2 huruf g khusus mengenai *kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah* juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

6. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Selanjutnya, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005. Dalam penjelasannya, dikatakan bahwa pertimbangan untuk meninjau kembali pengaturan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai hukum positif yang mengatur BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 dan Fatwa Hukum Mahkamah Agung di atas hendak menegaskan bahwa kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan sebagai modal BUMN yang berbentuk PT (persero) bukan lagi merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah. Namun demikian, penegasan melalui fatwa tersebut akan menjadi perdebatan bilamana dihubungkan pemberantasan tindak pidana korupsi. Rumusan keuangan negara semakin rancu, yang pada hakikatnya memberikan pemahaman yang berbeda bilamana dibandingkan antara UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menyangkut kerugian keuangan negara, Penjelasan Umum UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

M. Djafar Saidi (2008: 94) mengemukakan bahwa kerugian negara akibat dari pengelolaan keuangan negara yang menyimpang atau melanggar hukum wajib

dikembalikan agar keuangan negara pada keadaan semula untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan negara dalam rangka mencapai tujuan negara.

Metode pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan di luar peradilan atau melalui peradilan. Pengembalian kerugian keuangan negara melalui upaya administratif tidak kalah penting, karena lebih mudah dan cepat. Pengembalian kerugian keuangan negara melalui peradilan masih terbagi dua yaitu proses perdata dan proses pidana. Pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan melalui peradilan, dapat menggunakan instrumen hukum perdata dan instrumen hukum pidana.

Instrumen hukum pidana yang hingga saat ini menjadi salah satu instrumen untuk mengembalikan kerugian keuangan negara adalah UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No.20 Tahun 2001 (UU PTPK). Dijelaskan dalam undang-undang tersebut bahwa mengingat korupsi Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas, sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Kerugian keuangan negara akibat perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang harus dikembalikan kepada negara.

UU PTPK 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU PTPK 2001 memuat ketentuan-ketentuan yang berhubungan perbuatan-perbuatan hukum yang merugikan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut yang terkait dengan pengembalian kerugian keuangan negara, yaitu:

- a. Pasal 2 ayat (1) UU PTPK 1999: Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- b. Pasal 3 UU PTPK 1999: 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, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal-pasal di ataslah yang umumnya digunakan untuk menjerat koruptor dan mengembalikan kerugian keuangan negara. Pasal 2 dan Pasal 3 tersebut menurut penjelasannya merupakan delik formal, yaitu kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara" menunjukkan bahwa adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Menurut Nur Basuki Minarno (2011: 53-54), jika kata "dapat" diartikan sebagai "potensial loss" sangat berbahaya karena dapat terjadi pimpinan bank BUMN tidak berani menyalurkan kredit karena tindakannya pasti ada potensi kerugian walaupun sangat kecil kemungkinannya. Hal itu terjadi pada masasekarang, yang kesemuanya dapat menyebabkan roda pemerintahan akan terjadi kemandekan. Jika "dapat" diartikan sebagai potensi maka setiap tindakan yang dipilih dan selanjutnya dilakukan, sedikit atau banyak akan menimbulkan suatu potensi kerugian. Kasus Nelo dan kawan-kawan merupakan contoh yang menakutkan bagi pejabat perbankan.

Dalam Penjelasan Umum UU PTPK 1999 dirumuskan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ke-3 berdasarkan perjanjian dengan negara.

Keuangan negara menurut Penjelasan Umum UU PTPK 1999 memiliki arti yang luas, yaitu mencakup seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan. Oleh karena itu, kerugian dalam bentuk apa pun dianggap merugikan keuangan negara, yang berarti masih berada pada ranah hukum pidana korupsi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian tentang "kerugian" adalah menderita rugi sedangkan "merugikan" berarti mendatangkan rugi atau menyebabkan rugi. Apabila makna kamus dari kata "kerugian" dan kata "merugikan" tersebut dihubungkan keuangan negara maka dapat disimpulkan bahwa kerugian keuangan negara berarti keuangan negara menderita rugi. Merugikan keuangan negara berarti dapat menyebabkan rugi keuangan negara.

Menurut UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pengertian kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun tidak.

Pengertian kerugian keuangan negara menjadi polemik ketika ada penempatan keuangan negara pada badan hukum BUMN/BUMD. Pasal 2 UU No.17 Tahun 2003 dan Penjelasan Umum UU PTPK 1999 menganut pengertian keuangan negara arti yang luas. Sebaliknya, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian, harus diartikan bahwa persero BUMN tunduk pada UU tentang perseroan terbatas, yang berarti pula masuk ranah hukum privat. Ada tidaknya kerugian keuangan negara sangat tergantung pada arti kekayaan negara yang terpisah atau kekayaan negara yang tidak terpisah.

Kerugian keuangan negara dapat ditutupi oleh uang pengganti sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b UU PTPK 1999 (sebelumnya Pasal 34 UU PTPK 1971). Jika terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut (Pasal 18 ayat (2) UU PTPK 1999). Terhadap eksekusi uang pengganti demi menutupi kerugian negara tentu diperlukan akuntabilitas dan transparansi untuk menghindari korupsi berikutnya dari eksekutor (penuntut umum).

Menurut Indriyanto Seno Adji (2009: 262), dalam hal terpidana tidak membayar uang pengganti atau membayar uang pengganti namun tidak mencukupi kerugian Negara, maka harta benda terpidana dilakukan penyitaan yang sifatnya non penetapan dari pengadilan mengingat penyitaan ini merupakan pelaksanaan dari putusan pengadilan. Hanya saja seringkali penyitaan dilakukan oleh penuntut umum sebagai

eksekutor terhadap seluruh harta benda terpidana dengan tidak mempertimbangkan tempus delicti.

Dengan berpatokan pada prinsip Pasal 39 KUHAP maka dalam hubungannya dengan penyitaan, yang dapat dikenakan penyitaan adalah benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang diperoleh dari tindak pidana. Kesulitan yang sering dialami dalam hubungannya dengan penyitaan harta benda terdakwa atau terpidana adalah keabsahan hukum harta bendanya sebelum penyidikan. Pelaksanaan uang pengganti tidak optimal karena korupsi umumnya lama baru terungkap semetara harta benda pelaku telah dialihkan kepada pihak lain sebelum dilakukan proses hukum.

IV. PUTUSAN PENGADILAN (HAKIM) MENGENAI PERBUATAN YANG MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA

Dalam sidang perkara korupsi sering menjadi perdebatan antara advokat, penuntut umum maupun hakim dalam mengadili tentang apakah perbuatan terdakwa merugikan keuangan negara atau tidak. Para ahli hukum pun memiliki pendapat yang berbeda tentang arti keuangan negara dihubungkan dengan badan hukum BUMN/BUMD. Polemik implementasi tentang arti keuangan negara dengan status BUMN berdampak pada penerapan hukumnya (*law enforcement*) dalam kasus konkrit.

Adanya perbedaan pengertian keuangan negara dan status badan hukum BUMN/BUMD pada tataran implementasi membuat hakim harus memiliki kemampuan dan keterampilan untuk menerapkannya dalam kasus konkrit. Penegakan hukum dan keadilan dalam kaitannya dengan perbedaan tersebut merupakan seni bagi hakim dalam memberikan pertimbangan hukum dalam putusannya. Hakim sebagai ujung tombak kekuasaan kehakiman harus memeriksa dan memutus perkara untuk menegakkan hukum dan keadilan. Oleh karena itu, hakim dalam setiap perkara termasuk dalam perkara korupsi selalu dituntut agar putusannya mencerminkan keadilan.

Andi Samsan Ngandro (2011: 43) mengemukakan bahwa putusan hakim yang berkualitas tentu tidak cukup hanya mengandalkan kemahiran hakim dalam menerapkan undang-undang, sebab dalam realita kehidupan dan perkembangan masyarakat, kerap hukum tidak selalu identik dengan keadilan. Hakim hendaknya menjembatani "*legal justice*" dengan "*moral justice*", sehingga dalam putusan tersebut keadilan dapat diwujudkan. Dengan demikian, bagi pencari keadilan, putusan yang berkualitas sama maknanya putusan yang mencerminkan keadilan.

Selanjutnya, Andi Samsan Ngandro (2011: 43-44) mengemukakan bahwa sepanjang ketentuan undang-undang sudah jelas dan tegas maka ketentuan undang-undang itu yang harus diterapkan. Apabila aturan hukum tidak jelas atau tidak ada, hakim wajib mencari dan menggali serta menerapkan nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dalam kaitan dengan perkara korupsi, Altidjo Alkostar, Hakim Agung pada Mahkamah Agung (2008: 36) mengemukakan bahwa hal yang harus dibuktikan dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian keuangan negara yang mempunyai hubungan kausal dengan perbuatan terdakwa. Hubungan kausal dapat dilihat dari adanya hubungan 1) dari sebab ke akibat (*a priori*), misalnya perbuatan bupati yang mempergunakan uang APBD untuk kepentingan pribadi mengakibatkan kerugian negara; 2) dari akibat ke sebab (*a posteriori*), misalnya bangunan sekolah ambruk disebabkan oleh perbuatan penanggung jawab pembangunan yang mengambil sebagian anggaran pembangunan sekolah untuk kepentingan pribadi.

Dalam kasus konkrit, hal yang lebih sulit ketika seorang Direktur Bank BUMN berbentuk perseroan terbatas mengambil kebijakan untuk penyaluran kredit, yang potensi kerugiannya selalu ada meskipun sudah menerapkan prinsip kehati-hatian. Problemanya adalah keuangan BUMN menurut UU PTPK termasuk keuangan negara, sedangkan menurut UU BUMN keuangan negara yang telah dipisahkan dan berarti telah berada pada ranah hukum privat.

Untuk membuktikan ada tidaknya kerugian negara, penuntut umum di persidangan pada umumnya menggunakan keterangan ahli dan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPK). Bila mana saksi ahli dan hasil audit tidak ada kadang-kadang hakim pun dapat menghitungnya sendiri jumlah kerugian keuangan negara berdasarkan fakta-fakta dan bukti-bukti sah yang diajukan dalam persidangan.

Dalam praktik di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi metode pendekatan yang sering digunakan oleh hakim untuk menentukan jumlah kerugian keuangan negara dalam putusannya adalah dengan cara bertahap. Pertama, hakim menentukan apakah terbukti ada kerugian keuangan negara atau tidak sebagaimana dakwaan penuntut umum. Kedua, dari alat-alat bukti yang diajukan di persidangan dihitung dan ditetapkan jumlah kerugian keuangan negara.

Untuk menentukan ada tidaknya tindak pidana korupsi, tidak hanya diperhitungkan sisi kerugian keuangan negara saja, tetapi juga harus dibuktikan bahwa subjek delik telah melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan. Hasil pembuktian di persidangan itulah yang dipertimbangkan oleh hakim dan dituangkan dalam amar putusannya.

Efi Laila Kholis (2010: 72) mengemukakan bahwa tidak ada metode baku dalam menghitung kerugian negara. Namun demikian, dalam praktik, akuntan forensik memilih metode yang dikenal dalam ilmu akuntansi yang tersedia yang bergantung pada bentuk tindak pidana korupsi.

Menurut Altidjo Alkostar (2010: 40) parameter yang dapat dipedomani dalam menentukan kerugian keuangan negara adalah:

$PUNS + PPT + V$.

*PUNS = Pengembalian Uang Negara sebanyak-banyaknya

*PPT = Posisi dan Posisi Terdakwa

*V = Variabel

Elemen PUNS merupakan substansi uang pengganti dari Pasal 18 ayat (1) b UU No.31 tahun 1999. Elemen PPT patut dipertimbangkan dalam hal pelaku korupsi dalam suatu kasus lebih dari satu orang, apakah dia seorang menteri, gubernur, atau bupati, sedangkan terdakwa lainnya bawahannya atau kontraktor yang berbeda posisi dan berbeda pula jumlah uang yang diperolehnya dari kasus korupsi tersebut. "V" adalah faktor-faktor lain yang bersifat fleksibel, misalnya uang yang dikorupsi berhasil disita oleh pihak yang berwenang atau telah dikembalikan sebagian oleh terdakwa. Dengan parameter tersebut, kerugian keuangan negara dapat kembali kepada negara secara maksimal dan tidak terjadi disparitas antara perkara korupsi yang satu dengan lainnya.

Selanjutnya, Altidjo Alkostar (2010: 9) mengemukakan bahwa dalam perspektif hakim, pembuktian adanya kerugian keuangan negara akan didasarkan pada hal-hal yang relevan secara yuridis yang muncul secara sah di persidangan, antara lain perhitungan atau hasil audit investigasi dari pihak yang berkompeten misalnya BPK atau institusi resmi yang memiliki keahlian dalam hal menentukan kerugian keuangan negara.

Untuk melihat penerapan kerugian keuangan negara dalam putusan pengadilan, berikut ini dikemukakan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 826 K/Pid/2001 dalam perkara tindak pidana korupsi a.n. Terdakwa Mohamad Hasan yang telah memperoleh

kekuatan hukum tetap. Dalam perkara tersebut Terdakwa Mohamad Hasan menolak putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, sehingga ia mengajukan upaya hukum kasasi. Mahkamah Agung dalam perkara kasasi tersebut memberikan pertimbangan hukum yang inti sarinya antara lain sebagai berikut:

- Bahwa karena pertimbangan dan penerapan hukum yang menyangkut dakwaan tentang SPK tersebut dianggap Pengadilan Tinggi telah baik dan benar, karenanya pertimbangan tersebut diambil alih oleh Pengadilan Tinggi sebagai pertimbangan Pengadilan Tinggi sendiri dan hal itu dapat dibenarkan;
 - a. Bahwa unsur melawan hukum dan perbuatan terdakwa dalam perjanjian kerja antara APHI, dengan PT Adikarto Printindo/PT Mapindo Maparama telah dengan baik dan benar dipertimbangkan oleh *judex facti*, karena ternyata terdakwa sendiri yang menandatangani SPK tanpa ikut serta pengurus yang lain;
 - b. Bahwa juga terdakwa bersama-sama dengan Wakil Ketua Umum APHI Tahir dan Asmaning Tjiptoprojito telah menandatangani transfer uang pembayaran atas hasil kerja SPK tersebut ke rekening PT Mapindo Parama;
 - c. Bahwa juga pemetaan areal yang harus dilakukan oleh terdakwa sesuai dengan SPK 518 perusahaan HPH, akan tetapi yang dikerjakan oleh terdakwa baru 81 HPH dengan luas 8853657 ha, uang untuk pemetaan tersebut telah diterima oleh terdakwa dan disetor ke dalam rekening PT Mapindo Parama tanpa dibayar pajak;
- Bahwa dari rangkaian perbuatan tersebut di atas jelas merupakan perbuatan melawan hukum;
- Bahwa kasus pemetaan areal HPH dengan SPK No.1856/II-UM/1996, tanggal 31 Juli 1996 telah dipertimbangkan oleh *judex facti* dengan baik dan benar, karena itu keberatan tentang "unsur melawan hukum" tidak beralasan;
- Bahwa akibat perbuatan terdakwa, telah menimbulkan kerugian kepada negara seperti yang dipertimbangkan oleh *judex facti*, maka kerugian negara tersebut harus diganti sesuai dengan ketentuan Pasal 34 C UU No.3 Tahun 1971;
- Bahwa besarnya kerugian negara atas dasar kedua SPK yang disimpangi, yaitu:
 1. SPK No.075/APHI/Pusat/0489, tanggal 27 April 1989;
 2. SPK No.1856/II-UM/1996, tanggal 31 Juli 1996.Besarnya kerugian negara dipertimbangkan *judex facti* berdasarkan pertimbangan tim BPKP tanggal 31 Juli 2000. Jumlah kerugian negara seluruhnya sebesar US\$.243.740.632,42 dan jumlah inilah yang harus diganti oleh terdakwa;
- Bahwa berdasarkan atas alasan di atas, maka Mahkamah Agung menilai bahwa Putusan *Judex Facti* Pengadilan Tinggi dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi tersebut harus ditolak dan Mahkamah Agung akan memperbaiki amar Pengadilan Tinggi sebatas mengenai kualifikasinya;
- Akhirnya Mahkamah Agung memberi putusan yg amarnya antara lain sebagai berikut:
 - Menyatakan Terdakwa Mohamad Hasan, terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan kejahatan: "tindak pidana korupsi yang dilakukan beberapa kali secara bersama-sama.
 - Menghukum Terdakwa dengan pidana penjara selama 6 (enam) tahun;
 - Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani Terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang telah dijatuhkan;
 - Memerintahkan Terdakwa tetap berada dalam tahanan;

- Menghukum Terdakwa membayar denda Rp.15.000.000,00 (lima belas juta rupiah) dengan ketentuan apabila tidak dibayar diganti dengan hukuman kurungan 3 bulan;
- Menghukum Terdakwa untuk membayar "uang pengganti" sebesar US\$ 243.740.632,42 (dua ratus empat puluh tiga juta tujuh ratus empat puluh enam ratus tiga puluh dua koma empat puluh dua dollar Amerika Serikat);
- Menyatakan barang bukti dst.

Pertimbangan Mahkamah Agung di atas menegaskan bahwa akibat perbuatan Terdakwa telah menimbulkan kerugian negara. Mahkamah Agung sependapat dengan pertimbangan *judex facti* mengenai jumlah kerugian negara. Oleh karena itu, Mahkamah Agung berpendapat bahwa kerugian keuangan negara sebesar US\$ 243.740.632,42 harus diganti oleh terdakwa. Status beberapa barang bukti dalam perkara *a quod* ditetapkan pada amar putusan dinyatakan dirampas untuk negara. Dalam perkara di atas, Mahkamah Agung menggunakan pemahaman bahwa uang pengganti sama dengan kerugian keuangan negara.

Pidana tambahan berupa pembayaran sejumlah uang pengganti merupakan salah satu instrumen untuk mengembalikan kerugian keuangan negara. Meskipun bersifat fakultatif, pembayaran uang pengganti sangat penting apabila di persidangan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi. Pasal 18 ayat (1) huruf b UU PTPK 1999 menegaskan bahwa pembayaran uang pengganti sebagai pidana tambahan yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

Menurut Efi Laila Kholis (2010: 15), untuk dapat menentukan dan membuktikan berapa sebenarnya jumlah harta benda yang diperoleh terpidana dari tindak pidana korupsi jangan hanya ditafsirkan harta benda yang masih dikuasai oleh terpidana pada saat jatuhnya putusan pengadilan, tetapi juga harta benda hasil korupsi yang pada waktu pembacaan putusan sudah dialihkan terdakwa kepada orang lain.

Dalam praktik peradilan, penerapan ketentuan pembayaran uang pengganti tidak begitu mudah ditentukan oleh hakim karena harus dihitung sesuai hasil pembuktian di persidangan. Apabila di persidangan tidak dapat dipilah-pilah dengan jelas keuntungan diperoleh pelaku dari hasil korupsi, maka hakim pun kesulitan untuk menentukan uang pengganti yang harus ditanggung oleh setiap pelaku korupsi. Dengan mengambil contoh Putusan Mahkamah Agung di atas, lebih mudah menghitung uang pengganti karena uang pengganti disamakan dengan kerugian negara yang ditimbulkan oleh terdakwa.

Cara seperti di atas lebih memudahkan hakim untuk menghitung pengembalian keuangan negara yang timbulkan oleh pelaku tindak pidana korupsi. Masalah lanjutan yang dapat timbul apabila ada penyertaan atau tindak pidana korupsi dilakukan secara bersama-sama misalnya dua orang atau lebih. Apabila terjadi demikian maka hakim dapat mempertimbangkan secara proporsional peran dan porsi kerugian keuangan negara yang menjadi tanggung jawabnya masing-masing.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas maka beberapa hal yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Keuangan negara menurut perspektif hukum pidana korupsi memiliki arti yang luas, yaitu mencakup seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan. Oleh karena itu, kerugian dalam bentuk apa pun dianggap

- merugikan keuangan negara, yang berarti masih berada pada ranah hukum pidana korupsi.
2. Untuk membuktikan ada tidaknya kerugian negara, penuntut umum di persidangan pada umumnya menggunakan keterangan ahli dan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan. Hakim pun dapat menghitung sendiri jumlah kerugian keuangan negara berdasarkan fakta-fakta dan bukti-bukti sah yang diajukan dalam persidangan. Untuk menentukan ada tidaknya tindak pidana korupsi, tidak hanya diperhitungkan sisi kerugian keuangan Negara saja, tetapi juga harus dibuktikan bahwa subjek delik telah melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan.
 3. Dalam praktik di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi metode pendekatan yang sering digunakan oleh hakim untuk menentukan jumlah kerugian keuangan negara adalah dengan cara bertahap. Pertama, hakim menentukan apakah terbukti ada kerugian keuangan negara atau tidak sebagaimana yang didakwakan penuntut umum. Kedua, dari alat-alat bukti yang diajukan di persidangan dihitung dan ditetapkan jumlah kerugian keuangan negara. Hasil pembuktian di persidangan itulah yang dipertimbangkan oleh hakim dan dituangkan dalam amar putusannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkostar, Altidjo. 2008. *Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*. Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun Ke XXIII No.275 Oktober 2008 Halaman 33-41.
- . 2010. *Korupsi Sebagai Extra Ordinari Crime*. Makalah Pelatihan Hakim Tindak Pidana Korupsi. Badan Litbang Diklat Mahkamah Agung RI Bogor.
- Atmaja, Arifin P. Soeria. 2010. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Penerbit: Rajawali Pers Jakarta.
- Kholis, Efi Laila. 2010. *Pembayaran Uang Pengganti Dalam Perkara Korupsi*. Penerbit: Solusi Publishing Depok.
- Minarno, Nur Basuki. 2011. *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*. Penerbit: Laksbang Mediatama Surabaya.
- Nganro, Andi Samsan. 2011. *Independensi dan Akuntabilitas Hakim Pengadilan Tipikor Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*. Ringkasan Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.
- Saidi, Muhammad Djafar. 2008. *Hukum Keuangan Negara*. Penerbit: Rajawali Pers Jakarta.
- Seno Adji, Indriyanto. 2009. *Korupsi dan Penegakan Hukum*. Penerbit: Diadit Media Jakarta.
- Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Keuangan Negara*. Penerbit: Sinar Grafika Jakarta.