



Hasil Penelitian
Penerapan Unsur
Merugikan Keuangan
Negara dalam Delik Tindak
Pidana Korupsi



Indonesia Corruption Watch
2014

PolicyPaper

Indonesia Corruption Watch
2014



Hasil Penelitian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi



PolicyPaper
Indonesia Corruption Watch 2014



Indonesia Corruption Watch
2014

Policy Paper

**Penerapan Unsur
Merugikan Keuangan Negara
dalam Delik Tindak Pidana Korupsi**



Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi

PENULIS:

EMERSON YUNTHO
ILLIAN DETA ARTA SARI
JEREMIAH LIMBONG
RIDWAN BAKAR
FIRDAUS ILYAS

KONSULTAN

PAKU UTAMA

REVIEWER

ANDIYONO
ADNAN TOPAN HUSODO

PUBLIKASI

MARET 2014

LEMBAGA PELAKSANA

Indonesia Corruption Watch
Jl. Kalibata Timur IV D No 6 Jakarta Selatan 12740 Indonesia
Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005
Email: icw@antikorupsi.org Website: www.antikorupsi.org

PENELITIAN INI BEKERJA SAMA DENGAN

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia
Lembaga Bantuan Hukum Semarang

DIDUKUNG OLEH MSI-SIAP1

Sumber Foto Sampul:

<http://hyugewb.deviantart.com/art/Don-t-Even-Dare-139930816>
(dengan pengolahan seperlunya)

SEKAPUR SIRIH

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) - khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 - menjadikan unsur kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur korupsi. Berdasarkan catatan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) pada tahun 2013, meskipun hanya dua pasal, namun ketentuan tersebut paling sering digunakan oleh aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi) untuk menjerat pelaku korupsi. Semangat yang terkandung dalam kedua pasal ini mungkin dimaksudkan untuk memberikan efek jera terhadap pelaku dan memaksa uang hasil korupsi dan telah dinikmati oleh koruptor dikembalikan kepada negara. Uang negara sudah semestinya digunakan untuk kesejahteraan rakyat dan bukan untuk kesejahteraan koruptor.

Namun upaya menjerat koruptor dengan menggunakan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor bukanlah perkara yang mudah. Pada praktiknya masih banyak penegak hukum yang menemui kendala atau persoalan dalam penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor khususnya untuk membuktikan adanya unsur kerugian keuangan negara dalam rumusan delik korupsi tersebut.

Penelitian tentang “Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi” yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) pada tahun 2013 mencoba mencermati praktik dan persoalan yang terjadi pada penerapan unsur kerugian keuangan negara dalam penanganan perkara korupsi, konsep aturan atau hambatan lain yang muncul berkaitan dengan hal tersebut.

Studi ini juga dimaksudkan untuk membuat rekomendasi tentang perlu atau tidaknya unsur kerugian keuangan negara masuk

dalam rumusan delik korupsi dalam Revisi UU Tipikor dimasa mendatang.

Pengerjaan penelitian ini dilakukan selama kurang lebih 4 (empat) bulan melalui beberapa tahapan seperti pengumpulan bahan/literatur dan wawancara. Tahapan lainnya adalah penyelenggaraan *Focus Group Discussion* dan *Local Workshop* yang diselenggarakan di Jakarta dan Semarang dengan mengundang pihak-pihak yang kompeten dibidangnya seperti dari Kejaksaan, Kepolisian, KPK, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), praktisi hukum, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat. Selama pengerjaan kajian, kami sangat terbantu dengan makalah yang disiapkan oleh Sdr. Paku Utama selaku konsultan.

Kesalahan yang ada dalam laporan penelitian ini adalah semata kesalahan penulis. Saran dan kritik dari para pembaca sangat diharapkan untuk mendapatkan kajian yang lebih komprehensif sehingga dapat menjadi referensi para penyusun Revisi UU Tipikor baik dari Pemerintah maupun DPR. Ucapan terima kasih ditujukan kepada Sdr. Paku Utama selaku konsultan, Andiyono dan Adnan Topan Husodo yang melakukan *review* atas naskah awal penelitian serta rekan-rekan dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Lembaga Bantuan Hukum Semarang.

Jakarta, Maret 2014

Penulis

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH	3
DAFTAR ISI	5
ABSTRAK	7
BAB I	
PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG	9
B. PEMBatasan MASALAH PENELITIAN	14
C. TUJUAN PENELITIAN	14
D. KEGUNAAN PENELITIAN	14
E. LOKASI PENELITIAN	14
F. WAKTU PENELITIAN	15
G. METODOLOGI PENELITIAN	15
H. STRUKTUR PENELITIAN	15
BAB II	
PERMASALAHAN PENERAPAN UNSUR KERUGIAN	
KEUANGAN NEGARA DALAM PENANGANAN	
PERKARA KORUPSI	
A. HANYA DIATUR DALAM PASAL 2 DAN PASAL 3 UU TIPIKOR	17
B. TIDAK SAMA PRESEPSI MENGENAI KEUANGAN NEGARA	21
C. RUANG LINGKUP "KERUGIAN NEGARA" BELUM DISEPAKATI	24
D. BEDA PEMAHAMAN SOAL ACTUAL LOSS DAN POTENTIAL LOSS ATAS UNSUR KERUGIAN NEGARA (DELİK FORMIL ATAU DELİK MATERIL	28

E. KESULITAN MENGEKSEKUSI UANG PENGGANTI UNTUK MENUTUPI KERUGIAN NEGARA	31
F. METODE MENGHITUNG KERUGIAN NEGARA BERVARIASI	33
G. UNSUR KERUGIAN (KEUANGAN) NEGARA MASIH SEBATAS ASPEK FINANSIAL	35
H. PENGHITUNGAN KERUGIAN NEGARA MEMPERLAMBAT PENUNTASAN PERKARA KORUPSI ..	35
I. PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA MENGHENTIKAN PENANGANAN PERKARA KORUPSI ..	37

BAB III

PENGUNAAN UNSUR MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA DALAM DELIK TINDAK PIDANA KORUPSI DI MASA MENDATANG

A. POLEMIC KEBERADAAN UNSUR "KERUGIAN KEUANGAN NEGARA" DALAM REVISI UU TIPIKOR	41
B. UNSUR "KERUGIAN KEUANGAN NEGARA" DALAM BERBAGAI REVISI UU TIPIKOR	46

BAB IV

KEWENANGAN DALAM PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

A. PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA OLEH INSTITUSI YANG BERWENANG	57
B. PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA OLEH KEJAKSAAN ATAU PENGADILAN	63
C. ALTERNATIF PIHAK YANG BERWENANG DALAM PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA ...	64

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN	75
B. REKOMENDASI	76
LAMPIRAN	79
UCAPAN TERIMA KASIH	83

ABSTRAK

Dari sekian banyak ketentuan dalam UU Tipikor, Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor harus diakui merupakan pasal yang paling sering digunakan oleh aparat penegak hukum dalam menjerat pelaku korupsi. Data LeIP (2013) menyebutkan sudah banyak koruptor yang dijerat oleh kedua pasal UU Tipikor tersebut dan dijebloskan ke penjara karena terbukti merugikan keuangan negara. Namun dalam praktiknya penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor terhadap proses penanganan perkara korupsi seringkali menimbulkan permasalahan.

Dalam praktiknya muncul sejumlah masalah dalam penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam penanganan perkara korupsi seperti : hanya diatur dalam pasal 2 dan pasal 3 UU tipikor; tidak adanya kesamaan persepsi mengenai keuangan negara; belum ada kesepakatan tentang ruang lingkup “kerugian negara”; masih muncul perbedaan pemahaman soal actual loss dan potential loss atas unsur kerugian negara (delik formil atau delik materil) ; kesulitan mengeksekusi uang pengganti untuk menutupi kerugian negara ; metode menghitung kerugian negara bervariasi ; unsur kerugian keuangan negara masih terbatas aspek finansial ; penghitungan kerugian negara memperlambat penuntasan perkara korupsi; dan pengembalian kerugian negara menghentikan penanganan perkara korupsi.

Berdasarkan masalah tersebut dan memperhatikan ketentuan dalam UNCAC yang tidak mengatur mengenai kerugian keuangan negara menyebabkan timbulnya pemikiran untuk meninjau ulang tentang perlu atau tidaknya dimasukkan unsur “merugikan keuangan negara” dalam rumusan delik korupsi di RUU Tipikor pada masa mendatang.

Laporan penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bagian. Setelah Bagian Pertama atau Latar Belakang, Bagian Kedua mencermati mengenai praktik dan persoalan yang ada dalam penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor proses penegakan hukum penanganan perkara tindak pidana korupsi. Bagian Ketiga menguraikan analisis Penggunaan unsur

merugikan keuangan negara dalam delik tindak pidana korupsi. Bagian Keempat mencoba menjelaskan mengenai Kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi.

Kesimpulan dan rekomendasi merupakan bagian akhir atau Bagian Kelima. Bagian ini memberikan kesimpulan dan rekomendasi kepada sejumlah pihak dalam hal perlu atau tidaknya unsur kerugian negara masuk dalam Revisi UU Tipikor mendatang, ruang lingkup keuangan negara dan kewenangan dalam menghitung kerugian negara.

Kata Kunci : Unsur kerugian keuangan negara, UU Tipikor, Revisi UU Tipikor.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki 2 (dua) makna pokok: sebagai langkah preventif dan represif. Langkah preventif terkait dengan pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi. Harapannya, masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Langkah represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku dan sekaligus mengupayakan pengembalian kerugian negara yang telah dikorupsi semaksimal mungkin.¹

Kedua langkah tersebut dapat diterjemahkan bahwa upaya pemberantasan korupsi bukan semata memberi hukuman bagi mereka yang terbukti bersalah dengan hukuman yang seberat-beratnya, melainkan juga agar seluruh kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatannya dapat kembali dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Pemikiran dasar mencegah timbulnya kerugian keuangan negara telah dengan sendirinya mendorong agar baik dengan cara pidana atau cara perdata, mengusahakan kembalinya secara maksimal dan cepat seluruh kerugian negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi. Keberadaan unsur kerugian negara merupakan pintu masuk dan salah satu kunci utama sukses tidaknya upaya perampasan dan pengembalian aset perolehan hasil korupsi di Indonesia.

Di Indonesia adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

¹ A. Djoko Sumaryanto, *Perspektif Yuridis Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, <http://jonaediefendi.blogspot.com/2012/10/perspektif-yuridis-pengembalian.html>

Pasal 2 UU Tipikor 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 dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) 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)".

Sedangkan Pasal 3 UU Tipikor berbunyi:

"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 kedudukannya 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 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".

Kecuali suap dan gratifikasi, tindakan korupsi telah menimbulkan kerugian keuangan negara yang sangat signifikan. Hasil kajian Lembaga Penelitian dan Pelatihan Ekonomika dan Bisnis (P2EB) Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM berjudul, "Estimasi Biaya Eksplisit Korupsi Berdasarkan Putusan MA 2001-2012" di Yogyakarta, pada 4 Maret 2013 lalu, menyebutkan akibat korupsi sebanyak Rp 168,19 triliun keuangan negara hilang. Penghitungan ini didasarkan pada analisis terhadap 1365 perkara korupsi dan sudah mendapatkan putusan tetap dari Mahkamah Agung dalam kurun waktu 2001 sampai 2012.²

Contoh lainnya, hasil kajian Bidang Litbang Komisi Pembrantasan Korupsi (KPK) terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Sektor Minerba. Dalam kurun waktu 2003-2011, ditemukan kerugian negara Rp 6,7 triliun, dan ada juga potensi kerugian negara 2,22 miliar dolar AS, atau setara Rp 22,2 triliun selama kurun waktu 2010-2012. Kerugian negara dan potensi kerugian negara itu terjadi lantaran para pelaku usaha minerba tidak membayarkan royalti dan iuran tetap minerba dalam kurun waktu tersebut.³

² Akibat Korupsi, Uang Negara Menguap Rp168,19 triliun, Tempo.co, Senin, 04 Maret 2013

³ Potensi Kerugian Negara Capai Rp 22,2 Triliun di Sektor Minerba, Tribunews, Kamis, 29 Agustus 2013

Kerugian keuangan negara akibat penyimpangan juga dapat dilihat dari temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam laporan BPK, dari hasil temuan sepanjang 2009-Semester I 2013, terdapat 193.600 perkara yang berpotensi menimbulkan kerugian Rp 73,28 triliun. Perinciannya, instansi di pemerintah pusat Rp 41,56 triliun, pemerintah daerah Rp15,62 triliun, badan usaha milik negara (BUMN) Rp 13,14 triliun. Sisanya lembaga pemerintahan Rp 2,97 triliun.⁴

Contoh diatas memberikan bukti bahwa potensi kerugian yang ditanggung negara cukup besar. Jika uang tersebut tidak dikorupsi, dapat dimanfaatkan untuk pembiayaan pelayanan publik yang mendasar seperti kesehatan dan pendidikan.

Yunus Husein, mantan Ketua Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan dalam artikel "*Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*" menyebutkan ada beberapa cara terjadinya kerugian negara, yaitu kerugian negara yang terkait dengan berbagai transaksi: transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang-piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan.⁵

Masih menurut Yunus Husein, tiga kemungkinan terjadinya kerugian negara tersebut menimbulkan beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.⁶

Pertama, pengadaan barang dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang wajar. Korupsi di dalam proses pengadaan barang dan jasa inilah yang cukup dominan terjadi di Indonesia. Sering kali proses pengadaan barang dan jasa diikuti dengan adanya suap atau *kickback* dari peserta tender kepada pejabat negara.⁷

Kedua, harga pengadaan barang dan jasa wajar namun tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang dipersyaratkan. Kalau harga barang dan jasa murah, tetapi kualitas barang dan jasa itu kurang baik, maka dapat dikatakan juga merugikan keuangan negara.

⁴ <http://nasional.kontan.co.id/news/bpk-pengembalian-kerugian-keuangan-negara-mini>

⁵ "*Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*", http://sikad.bpk.go.id/nw_detail.php?n_id=21

⁶ *Ibid*

⁷ Hal ini bisa dilihat dari perkara korupsi yang ditangani oleh KPK. Selama kurun waktu 2003-2012, dari 283 perkara korupsi yang ditangani KPK sebanyak 107 perkara berasal dari jenis pengadaan barang dan jasa. Selebihnya penyuapan (116 perkara), penyalahgunaan anggaran (38 perkara), pungutan (12 perkara) dan perizinan (10 perkara). Lihat Laporan Tahunan KPK 2012. Hal.73

Ketiga, terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena kewajiban negara untuk membayar hutang semakin besar. Misalnya pada waktu yang lalu pernah terjadi sebuah bank swasta yang saham mayoritasnya Bank Indonesia menjamin surat-surat berharga dalam jumlah miliaran rupiah yang diterbitkan grup bank tersebut.

Ketika surat berharga jatuh tempo, penerbit surat berharga tidak mampu membayar, sehingga bank sebagai penjamin harus membayar. Akibatnya, jumlah utang bank tersebut semakin besar dan menjadi beban bagi pemiliknya untuk membantu penyelesaiannya. Keempat, piutang negara berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan negara.

Kelima, aset negara berkurang karena dijual dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan (*ruilslag*). Dapat juga terjadi aset negara yang tidak boleh dijual, tetapi kemudian dijual setelah mengubah kelas aset negara yang akan dijual tersebut menjadi kelas yang lebih rendah, seperti yang pernah terjadi pada salah satu instansi pemerintah beberapa waktu yang lalu.

Keenam, memperbesar biaya instansi atau perusahaan. Hal ini dapat terjadi baik karena pemborosan maupun dengan cara lain, seperti membuat biaya fiktif. Dengan biaya yang diperbesar, keuntungan perusahaan yang menjadi objek pajak semakin kecil, sehingga negara tidak menerima pemasukan pajak atau menerima pemasukan yang lebih kecil dari yang seharusnya.

Ketujuh, hasil penjualan suatu perusahaan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan tersebut. Misalnya dengan melakukan *transfer pricing*, di mana perusahaan menjual barang secara murah kepada perusahaan lain di luar negeri yang masih ada kaitan dengan perusahaan penjual. Akibatnya, penerimaan perusahaan lebih kecil dari seharusnya, sehingga objek pajaknya tidak ada sama sekali atau semakin kecil.

Pandangan lain mengenai terjadinya kerugian negara juga disampaikan Soeharto (Widyaiswara Utama) dari BPKP. Soeharto menyebutkan terjadinya kerugian negara disebabkan karena:⁸

⁸ Audit Investigasi Dan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara, PUSDIKLATWAS BPKP, Pelatihan KPK, 2013.

1. Pengeluaran atas suatu sumber kekayaan negara atau daerah, atau atas pendapatan negara atau daerah berupa uang, barang, atau bentuk lainnya yang seharusnya tidak (dapat) dikeluarkan, tetapi dikeluarkan.
2. Pengeluaran atas suatu sumber atau kekayaan negara atau daerah, atau atas pendapatan negara atau daerah yang lebih besar dari yang seharusnya.
3. Berkurang atau hilangnya sumber kekayaan negara atau daerah, atau pendapatan (atau pemasukan) negara atau daerah yang seharusnya diterima.
4. Berkurangnya hak atas suatu negara atau daerah dari yang seharusnya didapat.

Namun dimasukkannya unsur “merugikan keuangan negara” dalam delik tindak pidana korupsi (khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor) dalam praktik seringkali menimbulkan persoalan yang dapat mempengaruhi proses penanganan perkara korupsi. Mulai dari multi tafsir definisi keuangan negara dan kerugian negara, kewenangan penghitungan kerugian negara, lambatnya proses penghitungan kerugian negara yang dinilai menghambat penanganan perkara korupsi, dan hingga belum maksimalnya eksekusi uang pengganti dalam perkara korupsi.

Selain itu *Review* terhadap implementasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang dilakukan oleh United Kingdom dan Uzbekistan terhadap Indonesia pada tahun 2011, salah satu rekomendasinya adalah memastikan bahwa norma-norma yang ada pada penyalahgunaan fungsi meliputi juga keuntungan non material dan mempertimbangkan merevisi undang-undang untuk menghapus referensi tentang kerugian negara (*Ensure that the existing norms on abuse of functions cover also non-material advantage, and consider revising the laws to remove the reference to state loss*).⁹

Akibat dari banyaknya persoalan dan adanya hasil review terhadap implementasi UNCAC di Indonesia muncul wacana untuk mengkaji ulang perlu tidaknya unsur “merugikan keuangan negara” dipertahankan dalam Revisi UU Tipikor dimasa mendatang.

⁹ Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, 16 January 2012.

B. Pembatasan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam riset ini adalah:

1. Bagaimana praktik dan persoalan dalam penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor terhadap proses penegakan hukum penanganan perkara tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana analisis terhadap digunakan atau tidak digunakannya unsur “merugikan keuangan negara” dalam Revisi UU Tipikor dimasa mendatang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian adalah:

1. Menyajikan gambaran atas praktik dan persoalan yang ada dalam penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor maupun proses penegakan hukum penanganan perkara tindak pidana korupsi.
2. Menyajikan hasil analisis mengenai digunakan atau tidak digunakannya unsur “merugikan keuangan negara” dan siapa yang berwenang melakukan penghitungan “kerugian keuangan negara” dalam revisi UU Tipikor dimasa mendatang.
3. Rekomendasi atas perbaikan penerapan unsur “merugikan keuangan negara” di masa mendatang, termasuk didalamnya mempertegas definisi kerugian keuangan negara dan siapakah yang berwenang dalam menghitung kerugian keuangan negara.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bagi KPK, pemerintah, dan DPR dalam menyusun Revisi Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (RUU Tipikor) secara lebih komprehensif, sehingga mendorong optimalisasi kualitas dan kuantitas pemberantasan korupsi.

E. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di 2 (dua) daerah yaitu Jakarta dan Jawa Tengah. Penelitian di wilayah Jawa Tengah didukung oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Lembaga Bantuan Hukum Semarang.

F. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama 4 (empat) bulan dari 5 Juli 2012 sampai 5 November 2013.

G. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan tersebut dilakukan dengan metode :

1. Wawancara dengan pihak yang relevan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian, Kejaksaan, Praktisi Hukum dan Akademisi.
2. *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 17 September 2013.
3. *Local Workshop* yang diselenggarakan di Semarang pada tanggal 4 November 2013.
4. Perolehan data sekunder dari media, putusan pengadilan, laporan tahunan lembaga penegak hukum, dan dokumen lainnya.

H. Struktur Penelitian

Kajian dibagi dalam 5 (lima) bagian. Setelah Bagian Pertama atau Latar Belakang, Bagian Kedua mencermati mengenai praktik dan persoalan yang ada dalam penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor proses penegakan hukum penanganan perkara tindak pidana korupsi.

Bagian Ketiga menguraikan analisis Penggunaan unsur merugikan keuangan negara dalam delik tindak pidana korupsi. Bagian Keempat mencoba menjelaskan mengenai Kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi.

Kesimpulan dan rekomendasi merupakan bagian akhir atau Bagian Kelima. Bagian ini memberikan kesimpulan dan rekomendasi kepada sejumlah pihak dalam hal perlu atau tidaknya unsur kerugian negara masuk dalam Revisi UU Tipikor mendatang, raung lingkup keuangan negara dan kewenangan dalam menghitung kerugian negara.

BAB II

PERMASALAHAN PENERAPAN UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PENANGANAN PERKARA KORUPSI

Pasal 2 dan 3 UU Tipikor yang memuat kata-kata, “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Unsur ini penting untuk menentukan dapat tidaknya pelaku korupsi dipidana.

Secara normatif, jika semua unsur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 terbukti, maka pelaku dapat dijatuhi pidana penjara maupun uang pengganti. Sedangkan jika salah satu unsur tidak terbukti, maka dapat berdampak pada bebasnya pelaku korupsi dari jeratan hukum (baik karena dihentikan penyidikan atau dibebaskan oleh hakim pengadilan).

Sejumlah perkara korupsi kakap yang ditangani oleh Kejaksaan seperti pengadaan access fee Sisminbakum di Kementerian Hukum dan HAM, pengadaan kapal tanker pertamina (VLCC), dan korupsi di PT Texmaco dihentikan penyidikannya (SP3) karena tidak ditemukan unsur merugikan negara.

Meski sudah banyak koruptor yang dijerat UU Tipikor dan dijebloskan ke penjara karena terbukti merugikan keuangan negara, namun dalam praktiknya, penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor terhadap proses penanganan perkara tindak pidana korupsi, seringkali menimbulkan permasalahan.

A. Hanya Diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor

UU 31 Tahun 1999 jo UU 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) - mengklasifikasi korupsi dalam tujuh jenis yaitu: (1) merugikan keuangan negara (memperkaya diri sendiri atau menyalahgunakan kewenangan sehingga merugikan keuangan negara), (2) suap, (3) gratifikasi, (4) penggelapan dalam jabatan, (5) pemerasan, (6) perbuatan curang, dan (7) konflik kepentingan.

Ketujuh jenis korupsi tersebut diuraikan sangat detail dalam UU sebagai rumusan delik (tindak pidana), yaitu perbuatan yang oleh hukum diancam dengan pidana, bertentangan dengan hukum, dilakukan oleh seseorang yang bersalah dan orang itu dianggap bertanggung jawab atas perbuatannya. Rumusan tindak pidana menunjukkan apa yang harus dibuktikan dalam penyidikan menurut hukum. Berikut adalah pasal-pasal yang mendefinisikan tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor:

No	Klasifikasi tindak pidana korupsi	Pasal yang digunakan
1	Merugikan keuangan negara	Pasal 2 dan pasal 3
2	Suap	Pasal 5 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 12 huruf a, b, c dan d, Pasal 6 ayat 1 huruf a dan b, Pasal 6 ayat 2, Pasal 11, Pasal 13
3	Gratifikasi	Pasal 12 B jo. Pasal 12 C
4	Penggelapan dalam jabatan	Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, b dan c
5	Pemerasan	Pasal 12 huruf e, g dan f
6	Perbuatan curang	Pasal 7 ayat 1 huruf a, b, c dan d, Pasal 7 ayat 2, pasal 12 huruf h
7	Konflik kepentingan dalam pengadaan	Pasal 12 huruf i

UU Tipikor tidak hanya mengatur rumusan tindak pidana korupsi, tetapi juga mengatur jenis tindak pidana “turunan”, yakni perbuatan atau tindakan tertentu yang bukan jenis tindak pidana korupsi, namun bisa dijerat dengan UU Tipikor. Perbuatan tersebut bisa dikenakan Pasal-pasal dalam UU Tipikor karena berhubungan dengan penanganan tindak pidana korupsi. Berikut klasifikasinya:

No	Tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi	Pasal yang digunakan
1	Merintang proses pemeriksaan perkara korupsi	Pasal 21

2	Tidak memberi keterangan dan memberi keterangan yang tidak benar	Pasal 22 jo. pasal 28
3	Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka	Pasal 22 jo. Pasal 29
4	Saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu	Pasal 22 jo. Pasal 35
5	Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu	Pasal 22 jo. Pasal 36
6	Saksi yang membuka identitas pelapor	Pasal 24 jo. Pasal 31

Namun, dari sekian banyak ketentuan yang mengatur tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor, ketentuan yang mengatur tentang “merugikan keuangan Negara”, hanya terdapat pada pasal yaitu Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Selebihnya, tindak pidana yang dikategorikan sebagai korupsi tidak memerlukan penghitungan kerugian keuangan negara. Ada beberapa pasal yang tidak mengaitkan korupsi dengan keuangan negara, misalnya penyuapan. Seorang pejabat yang menerima suap dari seseorang tidak dapat dikatakan merugikan keuangan negara.

Meski hanya dua pasal, namun pasal tersebut seringkali digunakan atau menjadi favorit aparat penegak hukum untuk menjerat para pelaku korupsi yang secara keseluruhan diduga telah menimbulkan kerugian negara.

Hal ini dapat dilihat dari 735 kasus korupsi yang diperiksa dan diputus ditingkat kasasi Mahkamah Agung, yang datanya dikumpulkan oleh LeIP pada 2013 . Dari 735 perkara, terdapat 503 perkara atau 68,43% menggunakan pasal 3 UU Tipikor untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi. Selain pasal 3 UU Tipikor, Jaksa Penuntut Umum juga sering menggunakan Pasal 2 UU Tipikor untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi sekitar 147 perkara atau 20%. Sedangkan untuk perbuatan suap-menyuap, hanya ada 26 perkara yang menggunakan Pasal 11 UU Tipikor.

Tabel

Data Perkara Korupsi berdasarkan Pasal Tuntutan Penuntut Umum¹⁰

Pasal Tuntutan	JumlahTerdakwa
1 ayat (1) sub a UU 3 Tahun 1971	5
1 ayat (1) sub b UU 3 Tahun 1971	14
10 huruf a UU 20 Tahun 2001	1
11 UU 20 Tahun 2001	26
12 B ayat (2) UU 20 Tahun 2001	1
12 huruf a UU 20 Tahun 2001	3
12 huruf e UU 20 Tahun 2001	5
12 huruf f UU 20 Tahun 2001	3
2 ayat (1) I 5 ayat (1) huruf a I 6 ayat (1) huruf a I 22 UU 20 TAHUN 2001	1
2 Ayat (1) UU 20 TAHUN 2001	147
2 ayat (1) UU 20 Tahun 2001 dan 372 KUHP	2
3 dan 9 UU 20 Tahun 2001	2
3 UU 20 TAHUN 2001	503
5 Ayat (1) Huruf a UU 20 Tahun 2001	2
5 ayat (2) UU 20 Tahun 2001	3
8 UU 20 Tahun 2001	4
9 UU 20 Tahun 2001	10
(blank)	1
2 ayat (1) UU 20 Tahun 2001 dan 5 ayat (1) huruf a UU 20 Tahun 2001	1
12 huruf g UU 20 Tahun 2001	1
Grand Total	735

Sumber : Arsil (2013)

¹⁰ Arsil, Bahan Presentasi FGD Studi Tentang Disparitas Putusan Dalam Perkara Korupsi – ICW, Gren Alia, 19 September 2013

B. Tidak Samanya Presepsi Mengenai Keuangan Negara

Salah satu unsur yang mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian keuangan negara. Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada saat ini belum memiliki kesamaan tentang pengertian keuangan negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan 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 pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut."

Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Arti Pasal ini adalah, pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat.

Undang-undang tentang Keuangan Negara memposisikan BUMN Persero dalam tataran hukum publik. Pada sisi lain, Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyebutkan pengelolaan BUMN Persero dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Berarti, Undang-Undang PT sesuai dengan asas *lex specialis derogat lex generalis* yang berlaku bagi BUMN Persero.

Dalam hal terjadi kerugian pada BUMN Persero, para penegak hukum dan aparat negara, berpegang pada Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan 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 dan penjelasan umum Undang-Undang Tipikor yang menyatakan bahwa "Penyertaan Negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara" sifatnya tetap berada di wilayah hukum publik.

Pengertian keuangan negara dalam UU Tipikor juga berbeda dengan UU Keuangan Negara dan UU BUMN. Dalam bagian Penjelasan Umum UU Tipikor disebutkan, keuangan negara adalah

seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala keruian keuangan 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 Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ke tiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah, kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undanganyang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Sejumlah uraian di atas menunjukkan tidak seragamnya pengertian keuangan negara pada Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, maupun UU Tipikor.

Perbedaan pemaknaan aturan perundang-undangan tersebut dapat menimbulkan kesulitan. Kesulitan tersebut ada dalam upaya menetapkan berapa kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, dan berapa besar jumlah uang pengganti yang akan dibebankan kepada terpidana, disamping kesulitan mengenai pembuktian dipersidangan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Ketua Komisi Hukum Nasional, J.E Sahetapy dalam Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi menyatakan, perlu kejelasannya definisi yuridis keuangan negara. Menurutnya, pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang, diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Pihak yang pro perluasan definisi keuangan negara akan berpegang pada ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.¹¹ Apabila terjadi kerugian pada BUMN dan Persero, penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan penjelasan umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Esensinya, penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN.

Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.

Pada sisi lain, muncul upaya untuk mengajukan *judicial review* tentang definisi keuangan negara dalam UU Keuangan Negara. Permohonan uji materi itu diajukan oleh Forum Hukum BUMN dan Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia. Pada intinya, Pemohon menyatakan bahwa kekayaan BUMN tidak masuk lingkup Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara. Pasal yang diminta untuk uji materiil adalah pasal 2 huruf g dan i UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Adapun pasal 2 huruf g dan i berbunyi, "Keuangan Negara sebagaimana dimaksud pasal 1 angka 1 meliputi (huruf 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 dan (huruf i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah."

Yang dimaksud dengan keuangan negara adalah, semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala

¹¹ Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan, Hukumonline, Senin, 31 Juli 2006 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15241/definisi-keuangan>

sesuatu baik uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Permohonan uji materiil tentang Keuangan Negara ini ditolak oleh BPK. Hasan Basri, Wakil Ketua BPK menyatakan jika permohonan uji materi dikabulkan, tidak hanya keuangan negara dalam kondisi yang membahayakan, tapi ada empat kerugian yang akan muncul. Pertama, keuangan daerah, pendapatan dan belanja daerah, serta kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dalam BUMD juga menjadi bukan bagian dari keuangan negara. Kedua, semua dana APBN dalam bentuk dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH) yang sudah disalurkan ke kas daerah dan sudah masuk dalam sistem APBN juga bukan bagian dari keuangan negara.

Ketiga, lembaga yang sumber keuangannya bukan dari APBN, seperti Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), juga menjadi bukan bagian dari keuangan negara. Dan keempat, semua lembaga yang dibentuk dengan undang-undang dan dinyatakan kekayaannya adalah aset negara yang dipisahkan seperti Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), SKK Migas, dengan sendirinya bukan lagi merupakan bagian dari keuangan negara.¹²

C. Ruang Lingkup “kerugian negara” Belum Disepakati

UU Tipikor yang saat ini berlaku tidak mendefinisikan serta mengatur secara tegas dan pasti mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian negara. Definisi kerugian negara diatur dalam peraturan yang lain seperti UU Pembendaharaan Negara dan UU BPK.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat 22 menjelaskan “Kerugian negara/ daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur dari kerugian negara yaitu:

1. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/ atau nilai yang seharusnya.

¹² Uji Materi UU Keuangan Negara Tak Tepat, 25 Oktober 2013, Harian Ekonomi Neraca.

2. kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
3. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana di kemukakan di atas, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil. Suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata. Hal ini berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor yang menjelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menjelaskan kerugian negara/ daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya, sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Selain menurut UU BPK, BPKP menilaibahwa dalam kerugian keuangan/ kekayaan negara, suatu kerugian negara tidak hanyayang bersifat riil, tetapi juga yang bersifat potensial yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan negara yang akanditerima.

Konvensi Internasional, dalam hal ini UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*), tidak secara eksplisit menjelaskan rumusan kerugian negara. Pasal 3 ayat 2 UNCAC (bagian *Scope of Application*) menjelaskan, "*For the purposes of implementing this Convention, it shall not be necessary, exceptas otherwise stated herein, for the offenses set forth in it to result in damage or harm to state property*"

Apabila diterjemahkan secara langsung, maka ruang lingkup pemberlakuan atas UNCAC dan demi tujuan implementasi konvensi ini; kejahatan-kejahatan yang dimaksud di dalamnya tidak perlu, kecuali dinyatakan lain, mengakibatkan kerugian atau kerusakan pada kekayaan negara.

Terdapat juga pendapat yang melihat bahwa kerugian suatu transaksi yang di dalamnya terdapat unsur negara, dalam hal ini misalnya BUMN, tidak serta merta kerugian itu menjadi kerugian negara.

Erman Rajaguguk, dalam makalahnya yang berjudul "Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara", menyatakan bahwa paling tidak terdapat enam masalah mengenai kerancuan konsep "keuangan negara" dan "kerugian negara" dalam usaha pemberantasan tindak pidana korupsi. Yang pertama, apakah aset PT. BUMN (Persero) merupakan keuangan negara? Kedua, apakah kerugian dari satu transaksi dalam PT. BUMN (Persero) merupakan kerugian PT. BUMN (persero) dan otomatis menjadi kerugian negara?

Ketiga, apakah terdapat upaya hukum bagi pemerintah sebagai pemegang saham menuntut direksi atau komisaris apabila tindakan mereka dianggap merugikan pemerintah sebagai pemegang saham? Keempat, apakah pemerintah sebagai pemegang saham dalam PT. BUMN (Persero) dapat mengajukan tuntutan pidana kepada direksi dan komisaris PT. BUMN (Persero) apabila tindakan mereka dianggap merugikan pemerintah sebagai pemegang saham?

Kelima, apakah yang dimaksud dengan kerugian negara itu sendiri? Keenam, langkah-langkah apakah yang perlu dilakukan untuk terciptanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya?¹³

Dalam banyak perkara korupsi, baik penyidik, penuntut umum, bahkan hakim di pengadilan gagal menyepakati penentuan besarnya kerugian keuangan negara pada tindak pidana korupsi yang sedang ditangani. Hal ini terjadi akibat tidak adanya kesatuan cara pandang tentang keuangan negara itu sendiri. Akibatnya, seringkali muncul perbedaan (disparitas) antara Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan hakim mengenai besaran kerugian negara yang dikorupsi oleh terdakwa sebagai penentu pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian negara.

Dalam pantauan ICW, paling tidak ada beberapa perkara korupsi di mana hakim dan jaksa berbeda dalam menentukan nilai kerugian negara dan besaran uang pengganti. Misal, dalam perkara korupsi dana APBD Kabupaten Blitar dengan kerugian negara sebesar

¹³ Erman Rajaguguk, *Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara*,

Rp 97 miliar yang melibatkan Mantan Bupati Blitar Imam Muhadi. JPU menuntut terdakwa dengan Penjara 18 tahun, denda Rp 500 juta subsider 6 bulan kurungan, membayar uang pengganti kerugian negara Rp 50 miliar. Namun Majelis Hakim akhirnya memutuskan pidana penjara selama 15 tahun, denda Rp 400 juta subsider 6 bulan kurungan dan membayar uang pengganti kerugian negara Rp 36 miliar.

Tabel 1: Daftar Perkara dan Perbedaan Tuntutan dengan Vonis soal Uang Pengganti

No	Perkara	Terdakwa	Kerugian Negara Berdasar Dakwaan	Tuntutan Jaksa	Vonis Pengadilan TK I
1	Korupsi APBD Kabupaten Blitar	Mantan Bupati Imam Muhadi	Rp 97 miliar	Penjara 18 tahun, denda Rp 500 juta subsider 6 bulan kurungan, membayar uang pengganti kerugian negara Rp 50 miliar.	Penjara 15 tahun, denda Rp 400 juta subsider 6 bulan kurungan, membayar uang pengganti kerugian negara Rp 36 miliar.
2	Korupsi Dana Non Budgeter Bulog	Mantan Kabulog Rahardi Ramelan	Rp 62,5 miliar	Penjara 5 tahun, denda Rp 50 juta , membayar uang pengganti kerugian negara Rp 22,9 miliar.	Penjara 2 tahun, denda Rp 50 juta, membayar uang pengganti kerugian negara Rp 400 juta.
3	Korupsi APBD 2001-2002	Mantan Bupati Kepulauan Riau, Huzrin Hood	Rp 4,3 miliar	Penjara 6 tahun, denda Rp 200 juta subsider 6 bulan kurungan, membayar uang pengganti kerugian negara Rp 3,7 miliar	Penjara dua tahun, membayar denda Rp 200 juta, dan membayar ganti rugi sebesar Rp 3,456 miliar.

Krisna Harahap, Hakim Adhoc Tipikor pada Mahkamah Agung menyatakan banyak variasi dalam menghitung kerugian Negara, seperti instansi yang berwenang melakukan penilaian terhadap kerugian Negara seperti BPK dan BPKP. Namun, ada juga hakim yang berani menentukan kerugian Negara sendiri. Krisna mencontohkan perkara mengenai pajak yang terkait dengan perkara korupsi Bank Jabar, oleh Jaksa Penuntut Umum jumlah uang pengganti yang dibebankan kepada terdakwa hampir Rp 18 miliar, namun pada akhirnya hakim dalam putusannya menjadi Rp 8 miliar dan itu sepertinya mudah saja.¹⁴

D. Beda pemahaman soal *Actual Loss* dan *Potential Loss* atas unsur kerugian negara (Delik Formil atau Delik Materil)

Pasal 2 dan 3 UU Tipikor memuat kata-kata yang berbunyi, "... yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara", sebagai salah satu unsur dapat tidaknya pelaku korupsi dikenakan pidana. Pada praktiknya, terdapat perdebatan akan pemahaman dan penerapan kata "dapat merugikan". Kata "dapat merugikan" bertentangan dengan konsep *actual loss* di mana kerugian negara harus benar-benar sudah terjadi. Sedangkan konsep *potential loss* memungkinkan bahwa dengan adanya perbuatan (melawan hukum) memperkaya diri sendiri walaupun belum terdapat kerugian negara secara pasti, unsur kerugian negara sudah dapat diterapkan.

Adanya pemahaan yang berbeda soal unsur kerugian keuangan negara dapat dilihat pada perkara korupsi yang melibatkan Direksi Bank Mandiri, ECW Neloe dkk. Pada bagian pertimbangan Putusan, majelis hakim PN Jakarta Selatan yang membebaskan tiga mantan direksi Bank Mandiri menyatakan bahwa unsur "dapat merugikan keuangan negara" tidak terbukti.

Kredit yang disalurkan Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara (CGN) belum dapat dikatakan merugikan negara karena perjanjian kredit masih berlangsung hingga September 2007 dan CGN selalu membayar cicilan hutang. Karenanya, majelis berpendapat secara substansi Bank Mandiri tidak mengalami kerugian sehingga negara juga tidak dirugikan. Pendapat majelis ini mengacu pada

¹⁴ Pernyataan Krisna Harahap, dalam *Focus Group Discussion "Mengkaji Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Delik Korupsi"* yang diselenggarakan ICW pada 17 September 2013.

definisi kerugian negara dalam Pasal 1 butir 22 UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang benar-benar nyata.¹⁵

Dalam presentasi mengenai “(Memahami) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 / 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 20 / 2001)” yang disampaikan oleh Tumpak H. Panggabean pada 2005, menyatakan bahwa “kerugian negara tidak dipersyaratkan sudah timbul karena pada hakekatnya kerugian tersebut adalah akibat dari perbuatan memperkaya secara melawan hukum tersebut, cukup menurut akal orang pada umumnya bahwa dari suatu perbuatan dapat menimbulkan kerugian negara tanpa menyebut jumlah kerugian negara tersebut.” Hal ini menurut dia “menjadi rancu apabila dihubungkan dengan “unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi” karena darimana diperoleh pertambahan kekayaan tersebut kalau belum terjadi kerugian negara?”¹⁶

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006, disebutkan bahwa kalimat “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” berarti ada kerugian nyata (*actual loss*), maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian (*potential loss*); pemahaman bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan, bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata”, akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan.¹⁷

Lebih jauh lagi kata “dapat” tersebut harus dinilai pengertiannya menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, menunjukkan bahwa tindak pidana tersebut merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan

¹⁵ UU Korupsi Menganut Kerugian Negara Dalam Arti Formil, Hukumonline, Selasa, 21 Pebruari 2006.

¹⁶ Tumpak H. Panggabean, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 / 1999 sebagaimana telah dirubah dan ditambah dengan UU No. 20 / 2001), 2005.

¹⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006.

timbulnya akibat. Karena itu, Mahkamah dapat menerima penjelasan Pasal 2 ayat (1) sepanjang menyangkut kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”

Mahkamah dalam hal ini berpendapat bahwa kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama yang berskala besar, sangatlah sulit dibuktikan secara tepat. Ketepatan yang dituntut sedemikian rupa, akan menimbulkan keraguan, apakah jika jumlah kerugian diajukan dan tidak selalu dapat dibuktikan secara akurat, namun kerugian telah terjadi, akan berakibat pada terbukti adanya perbuatan yang didakwakan. Hal demikian telah mendorong antisipasi atau akurasi kesempurnaan pembuktiaan, sehingga menyebabkan dianggap perlu mempermudah beban pembuktian tersebut. Dalam tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata atau perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa bahwa kerugian negara dapat terjadi, telah dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku, sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dengan secara melawan hukum (*wederrechtelijk*) telah terbukti.

Karena, tindak pidana korupsi digolongkan oleh undang-undang a quo sebagai delik formil, dengan demikian kategori tindak pidana korupsi digolongkan sebagai delik formil. Delik formil terpenuhi ketika unsur-unsur telah dipenuhi, dan bukan sebagai delik materil, yang menyiratkan akibat perbuatan, yaitu kerugian yang timbul tersebut dan telah terjadi. Kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, dapat dilihat dalam arti yang sama dengan kata “dapat” yang mendahului frasa “membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang”, sebagaimana termuat dalam Pasal 387 KUHP. Delik demikian dipandang terbukti kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah dipenuhi, dan akibat yang dapat terjadi dari perbuatan yang dilarang dan diancam pidana tersebut, tidak perlu harus telah nyata terjadi.

Mahkamah juga menimbang bahwa “dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam melindungi seseorang, hubungan kata “dapat” dengan “merugikan keuangan negara” tergambar dalam dua hubungan yang ekstrim: (1) nyata-nyata merugikan negara atau (2) kemungkinan dapat menimbulkan kerugian. Hal yang terakhir ini lebih dekat dengan maksud mengkualifikasikan

delik korupsi menjadi delik formil. Diantara dua hubungan tersebut sebenarnya masih ada hubungan yang “belum nyata terjadi”, tetapi dengan mempertimbangkan keadaan khusus dan kongkret disekitar peristiwa yang terjadi, secara logis dapat disimpulkan bahwa suatu akibat yaitu kerugian negara yang terjadi. Untuk mempertimbangkan keadaan khusus dan konkret sekitar peristiwa yang terjadi, yang secara logis dapat disimpulkan kerugian negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara, serta ahli dalam analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian.”

Pendapat Mahkamah Konstitusi ini serupa dengan pemahaman Prof. Komariah Emong, Guru Besar Hukum Pidana Universitas Padjajaran. Menurut Prof. Komariah, UU No. 31/1999 menganut konsep kerugian negara dalam arti delik formil. Unsur “dapat merugikan keuangan negara” seharusnya diartikan merugikan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung. Artinya, suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan negara apabila tindakan tersebut *berpotensi* menimbulkan kerugian negara. Jadi, ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting. Konsep kerugian negara dalam arti delik formil sebenarnya sudah dikenal dalam UU Korupsi yang lama, yaitu UU No. 3/1971.¹⁸

Sementara dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 31/1999, konsep delik formil dapat disimpulkan dari kata “dapat” dalam rumusan “...*dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*”. Hal tersebut kemudian dipertegas oleh penjelasan pasal tersebut yang menyatakan *kata dapat sebelum frasa merugikan keuangan atau perekonomian negara menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.*

E. Kesulitan Mengeksekusi Uang Pengganti Untuk Menutupi Kerugian Negara

Persoalan pemberantasan korupsi selain eksekusi hukuman badan terhadap koruptor yang belum optimal¹⁹, eksekusi terhadap uang pengganti hasil korupsi pun tidak berjalan dengan maksimal.

¹⁸ UU Korupsi Menganut Kerugian Negara Dalam Arti Formil, Hukumonline, 21 Februari 2006.

¹⁹ Indonesia Corruption Watch pada Oktober 2013 mencatat masih terdapat 36 terpidana korupsi yang belum di eksekusi oleh pihak Kejaksaan.

Terbukti dari Laporan Hasil verifikasi BPKP ke Kejati seluruh Indonesia per 31 Agustus 2007 yang menyebutkan, jumlah uang pengganti yang harus segera dieksekusi adalah sebesar Rp 8.527.204.986.602,63 dan USD 189,595,132.62. Sedangkan yang baru diselesaikan adalah Rp 2.675.908.106.317,55. Sedangkan yang belum tertagih adalah sebesar Rp 5.851.296.862.285,08.

Perkembangan terbaru berdasarkan Hasil Pemeriksaan Atas Auditorat Utama Keuangan Negara IDi Jakarta (Nomor: 57/Hp/Xiv/07/2013 Tanggal: 2 Juli 2013) Tentang Piutang Kejaksaan RI Posisi Per 30 Juni 2012 Pada Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi Dan Kejaksaan Negeri Di DKI Jakarta Dan Jawa Barat menyebutkan saldo piutang dalam Laporan Keuangan Kejaksaan RI per 30 Juni 2012 khusus untuk uang pengganti adalah sebesar Rp 12.761.269.954.983,50 dan USD 290.408.669,77.²⁰

Hal ini sungguh disayangkan, karena pidana uang pengganti merupakan salah satu upaya pengembalian kerugian keuangan negara (*aset recovery*). Pengaturan mengenai eksekusi uang pengganti terdapat dalam pasal 18 ayat (2) UU Tipikor, yang menyebutkan, "Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 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."

Pihak Kejaksaan sendiri beralasan bahwa proses pengembalian uang pengganti tidaklah mudah karena proses peradilan tindak pidana korupsi pada umumnya membutuhkan waktu yang lama, sehingga terpidana mempunyai kesempatan untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari tindak pidana korupsi. Alasan lain karena tindak pidana korupsi merupakan *extraordinary crimes*, dimana pelakunya adalah kalangan intelektual dan mempunyai kedudukan penting, sehingga mudah untuk mengalihkan/menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari hasil korupsi.²¹

²⁰ Lihat Laporan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor : 57/Hp/Xiv/07/2013 Tanggal : 2 Juli 2013.

²¹ Langkah Hukum Yang Harus Ditempuh Dalam Upaya Penyelesaian Tunggakan Pembayaran Uang Pengganti, 30 Desember 2008, http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&sid=53

F. Metode Menghitung Kerugian Negara Bervariasi

Menentukan keberadaan dan besarnya kerugian negara selalu menjadi perdebatan antara berbagai pihak, misalnya antara terdakwa dan pembelanya, dengan jaksa penuntut umum. Untuk menentukan hal tersebut, selama ini jaksa banyak dibantu ahli dari BPK atau BPKP, atau ahli lain yang ditunjuk. Namun demikian metode penghitungan kerugian keuangan negara bervariasi.

Selama ini belum ada pembakuan maupun rumusan yang bisa dipakai dalam menghitung kerugian negara. Apakah metode penghitungan kerugian negara dapat dibakukan? Dalam menjawab isu ini, Soeharto menyatakan bahwa metode penghitungan kerugian negara tidak dapat dibakukan, karena: *Pertama*, ruang lingkup kerugian keuangan negara sama luasnya dengan lingkup keuangan negara itu sendiri. *Kedua*, sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur metode baku untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Ketiga, upaya pembakuan/standarisasi perhitungan kerugian negara dimaksudkan supaya terdapat metode atau pola penghitungan yang andal, bermutu dan dapat diterima dalam persidangan di pengadilan. Keempat, ada anggapan pembakuan akan membatasi pemikiran kreatif yang mungkin diperlukan dalam perkara yang kompleks.²²

Pendapat berbeda disampaikan oleh Theodorus M. Tuanakota (2009) yang menyatakan metode penghitungan kerugian keuangan negara sebaiknya dibakukan atau distandardisasi, sehingga ada kepastian mengenai metode atau pola penghitungannya. Standardisasi metode penghitungan kerugian keuangan negara bergantung pada:

- Apakah bentuk kerugian keuangan negara yang beraneka ragam itu memiliki kesamaan, sehingga pola-pola penghitungan dapat ditemukan? Atau justru sebaliknya, pola penghitungannya tidak bisa dibakukan karena bentuk kerugian keuangan negara terlalu bervariasi?
- Apakah ada tingkat kerumitan yang berbeda dalam merumuskan tindak pidana korupsi yang secara interaktif dan *reiterative* mempengaruhi penghitungan kerugian keuangan negara.

²² ajkamkmakmakmkmak

Theodorus M. Tuanakota merumuskan setidaknya ada 5 metode penghitungan kerugian negara, antara lain:

1. Kerugian Keseluruhan (*total loss*) dengan beberapa penyesuaian;
2. Selisih antara harga kontrak dengan harga pokok pembelian atau harga pokok produksi;
3. Selisih antara harga kontrak dengan harga atau nilai pembandingan tertentu;
4. Penerimaan yang menjadi hak negara tapi tidak disetorkan ke kas negara;
5. pengeluaran yang tidak sesuai dengan anggaran, digunakan untuk kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu.

Menurut Theodorus M. Tuanakota, Kerugian Negara dapat dipetakan dalam Pohon Kerugian Negara atau disebut *R.E.A.L Tree* yang berisikan cabang kerugian negara berkenaan dengan *Receipt* (penerimaan), *Expenditure* (Pengeluaran), *Asset* (Aset/kekayaan), dan *Liability* (Kewajiban).

Dimasa mendatang, perlu diatur tentang metode yang dapat dilakukan jasa penilai, agar diperoleh standar hasil yang dapat diterima semua pihak. Keterangan ahli ini diperlukan untuk menjelaskan dan membuktikan kerugian negara yang timbul dan berasal dari berbagai transaksi yang disebutkan di atas, yang terkait dengan terdakwa.

Isu metode penghitungan kerugian negara juga sempat menjadi persoalan ketika proses pembuktian di persidangan. Hal ini dapat dilihat dari perkara dugaan korupsi perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Hotel Hilton dengan terdakwa Ali Mazi dan Pontjo Sutowo. Majelis hakim mempertanyakan metode perhitungan kerugian negara dalam perpanjangan HGB Hotel Hilton yang didasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

Pada sidang di Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat, saksi ahli Kepala auditorat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gunawan Sidauruk, menjelaskan kerugian yang dialami negara diakibatkan oleh berkurangnya luas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) atas nama Sekretariat Negara akibat diperpanjangnya HGB No 26 dan 27 atas nama PT Indobuildco yang tidak berdiri di atas HPL. Namun, anggota majelis hakim Heru Purnomo mempertanyakan mengapa kerugian negara dihitung berdasar NJOP wilayah PT Indobuildco,

bukan berdasar pada kontribusi yang seharusnya disetorkan kepada negara atas tanah yang berada di atas HPL.²³

G. Unsur Kerugian (Keuangan) Negara Masih Sebatas Aspek Finansial

Belum adanya kesamaan pandangan atau pengertian atas makna keuangan Negara dan kerugian Negara telah berakibat ketidakpastian penerapan hukum dalam delik-delik korupsi yang berkaitan dengan kerugian Negara. Selain itu konsepsi kerugian (keuangan) negara terkesan terbatas pada aspek finansial khususnya kerugian keuangan negara yang bersumber pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Kecenderungan ini terlihat dari sejumlah putusan dalam perkara korupsi yang pada intinya menekankan kerugian negara tersebut berasal dari sumber keuangan negara (APBN atau APBD atau BUMN/D).

Namun dalam perkembangannya terdapat usulan adanya perluasan mengenai kerugian negara selain pada aspek finansial. Hal ini relevan karena aspek kerugian negara untuk korupsi pada sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam tidak saja berdampak pada aspek finansial (APBN/APBD), namun juga ada juga aspek sosial dan lingkungan hidup atau ekologis.

Misalkan dalam perkara korupsi penilaian dan pengesahan Rencana Kegiatan tahunan Izin usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Hutan Tanaman (IUPHHKHT) di 12 perusahaan Tanaman Industri di Riau yang melibatkan Teuku Azmun (Bupati Pelelawan) dkk. KPK dalam persidangan hanya menghitung kerugian negara sebesar Rp 519 Miliar sedangkan dalam penghitungan Prof Bambang Saharjo, Dekan Fakultas Kehutanan IPB, kerugian ekonomi dan ekologis dalam perkara ini mencapai mencapai Rp 687 triliun.²⁴

H. Penghitungan Kerugian Negara Memperlambat Penuntasan Perkara Korupsi

Masalah lain juga muncul berkaitan dengan pembuktian unsur kerugian negara adalah karena proses penghitungan kerugian negara memakan waktu yang cukup lama dan bahkan seringkali

²³ <http://www.merdeka.com/hukum-kriminal/hakim-pertanyakan-perhitungan-kerugian-negara-perkara-hilton-uuiwjoj.html>

²⁴ Kerugian Negara Akibat Korupsi Hutan Riau Capai 687 Triliun, *Tribunnews*, Jumat, 23 Agustus 2013

berlarut-larut dengan sejumlah alasan. Hal ini berdampak pada terhambatnya proses penuntasan perkara korupsi yang ditangani oleh penegak hukum.

Salah satu contoh adalah dalam penanganan perkara korupsi proyek Hambalang. Upaya KPK memproses terdakwa Deddy Kusdinar, Andi Alifian Mallarangeng dan Teuku Bagus Mukhamad Noor pada tingkat penuntutan di Pengadilan Tipikor terhambat karena KPK masih menunggu hasil audit BPK tentang penghitungan kerugian negara dalam proyek Hambalang (Lihat Box: Belum Terima Audit II Hambalang, KPK Terhambat ke Penuntutan).

Tidak hanya perkara korupsi ditingkat nasional, penanganan sejumlah perkara korupsi didaerah juga terhambat dengan menunggu hasil audit keuangan negara. Laporan pemantuan KP2KKN Semarang menyebutkan, pada tahun 2013 terdapat sedikitnya 17 perkara korupsi yang ditangani jajaran Kejaksaan dan Kepolisian di Jawa Tengah yang belum tuntas karena masih menunggu audit atau penghitungan kerugian keuangan negara dari BPK atau BPKP perwakilan Jawa Tengah (Terlampir).

Belum Terima Audit II Hambalang, KPK Terhambat ke Penuntutan

Selasa, 30 Juli 2013, 12:17 WIB



Juru bicara KPK Johan Budi

REPUBLIKA.CO.ID, JAKARTA--KPK hingga kini belum menerima hasil audit investigatif proyek Hambalang tahap II dari BPK untuk membawa perkara dugaan korupsi itu ke proses penuntutan."Kalau penghitungan kerugian negara di BPK belum selesai, memang dapat menghambat ke proses penuntutan," kata Juru Bicara KPK Johan Budi di Jakarta, Senin (29/7).

Berdasar audit investigatif tahap I Nilai kerugian negara karena proyek tersebut adalah Rp243,6 miliar dari total nilai anggaran proyek yang mencapai Rp2,5 triliun berdasarkan perhitungan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada akhir 2012. Sementara audit tahap II belum diserahkan kepada KPK.

Awalnya Johan menuturkan audit investigatif Hambalang tahap II dari Badan Pemeriksa Keuangan akan diserahkan pada akhir Juni 2013, tapi ternyata tidak dapat dilakukan.

Sementara itu, Wakil Ketua KPK Bambang Widjojanto, pada Jumat (19/7), mengatakan KPK terus bekerja sama dengan BPK untuk mendapatkan nilai konkret kerugian negara.

"Kerugian negara ini menjadi hal dasar untuk tiga perkara DK (Deddy Kusdinar), AAM (Andi Alifian Mallarangeng) dan TBM (Teuku Bagus Mukhamad Noor). Mudah-mudahan kalau prosesnya sudah selesai ini bisa menjadi dasar karena akan sangat berkaitan antara satu dengan lainnya," kata Bambang pada Jumat (19/7)

Redaktur : Ajeng Ritzki Pitakasari

I. Pengembalian Kerugian Negara Menghentikan Penanganan Perkara Korupsi

UU Tipikor pada dasarnya juga mengatur mengenai pengembalian kerugian keuangan negara sebagai sebuah upaya penyelamatan keuangan negara. UU Tipikor mengatur 6 (enam) hal berkaitan dengan pengembalian kerugian keuangan negara, melalui mekanisme perdata dan pidana, yaitu :

1. Gugatan perdata pengembalian kerugian keuangan negara yang nyata disebabkan setelah dilakukan penyidikan ditemukan unsur tidak cukup bukti, seperti diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor ;
2. Gugatan perdata disebabkan karena adanya putusan bebas sedangkan secara nyata ada kerugian keuangan negara, seperti diatur dalam Pasal 32 ayat (2) UU Tipikor;
3. Gugatan perdata dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, seperti diatur dalam Pasal__ UU Tipikor;
4. Gugatan perdata dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan sidang pengadilan, sedangkan

- secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, seperti diatur dalam Pasal 34 UU Tipikor;
5. Gugatan perdata terhadap tindak pidana korupsi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, tetapi masih terdapat harta benda yang diduga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara, seperti diatur dalam Pasal 38 C UU Tipikor;
 6. Pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Tipikor.

Mekanisme gugatan perdata dalam tindak pidana korupsi menunjukkan bahwa norma-norma hukum pidana saja tidak cukup memadai untuk pengembalian kerugian keuangan negara, setidaknya-tidaknya dalam keadaan-keadaan tertentu. Apabila UU Tipikor dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan pidana, maka diaturnya upaya gugatan perdata dalam undang-undang tersebut menunjukkan pula bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat sekaligus mengandung aspek hukum pidana maupun perdata, bahkan juga hukum administrasi. Meskipun nampaknya menjanjikan namun berdasarkan hasil penelitian KHN dengan PPH bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dengan mekanisme hukum perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 32, 33, 34 dan 38 C Undang-undang Tipikor belum dilaksanakan atau dengan kata lain, belum pernah ada perkara empiris, dimana pasal-pasal tersebut telah dijadikan dasar untuk litigasi perkara perdata.²⁵

Dalam kaitan dengan proses pidana tipikor, Pasal 4 UU Tipikor jelas menyebutkan “pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan pidana seseorang”, namun praktiknya terdapat sejumlah perkara korupsi yang dihentikan oleh kepolisian atau kejaksaan karena tersangkanya telah mengembalikan kerugian negara.

Salah satu contoh adalah ketika Kejaksaan Negeri Kudus akhirnya menerbitkan surat perintah penghentian penyidikan (SP3) terkait perkara dugaan korupsi dana purna bhakti APBD Kudus 2002 – 2004 senilai Rp18,6 miliar yang membelit empat mantan anggota

²⁵ Ita Kurniasih, Suatu Tinjauan Yuridis : Kerugian Negara Vs Kerugian Persero, PPH Newsletter pada edisi No. 66 tahun 2006.

DPRD Kudus periode 1999 – 2004. Keempat orang tersebut adalah Hamdan Suyuti, Wiyono, Jayusman Arif, dan Moh Dwi Santiko. Kasi Pidana Khusus Kejari Kudus, Paidi, mengatakan ada sejumlah alasan terkait keputusan SP3 perkara dugaan korupsi empat mantan anggota Dewan ini. Mulai dari alasan usia, kondisi kesehatan, hingga adanya itikad baik keempatnya untuk mengembalikan uang kerugian negara. Berdasar catatan kejaksaan, Jayusman Arif Rp378,65 juta, Wiyono Rp360,18 juta, Moh Dwi Santiko Rp358,96 juta dan terakhir Hamdan Suyuti sebesar Rp359,94 juta.²⁶

Penghentian penyidikan perkara korupsi karena alasan telah mengembalikan kerugian negara merupakan alasan yang tidak tepat dan bertentangan dengan Pasal 4 UU Tipikor. Sesuai mekanisme hukum yang ada, meskipun pelaku mengembalikan kerugian keuangan negara namun pelaku tersebut tetap harus diproses hingga adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Pengembalian kerugian keuangan negara setidaknya dapat menjadi dasar atau hal yang meringankan hukuman bagi terdakwa.

²⁶ *Kejaksaan SP3 perkara korupsi 4 mantan anggota DPRD Kudus*, Sindonews.com, Senin, 16 September 2013

BAB III

PENGGUNAAN UNSUR MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA DALAM DELIK TINDAK PIDANA KORUPSI DIMASA MENDATANG

Sejumlah persoalan mengenai penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam penanganan perkarakorupsi pada akhirnya memunculkan wacana apakah unsur tersebut perlu dipertahankan atautidak dalam Revisi UU Tipikor dimasa mendatang. RUU Tipikor saat ini masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2009-2014.

A. Polemik Keberadaan Unsur “Kerugian Keuangan Negara” Dalam Revisi UU Tipikor

Setidaknya terdapat dua pendapat yang berbeda mengenai perlu atau tidaknya “unsur kerugian keuangan negara” dimasukkan dalam Revisi UU Tipikor. Pendapat pertama, menyebutkan pencantuman unsur “merugikan keuangan negara” dalam delik tindak pidana korupsi sudah selayaknya dihilangkan dan sebaiknya tidak perlu dimasukkan dalam RUU Tipikor. Penghilangan unsur “kerugian keuangan negara” dalam delik tipikor setidaknya hal ini didasarkan pada sejumlah alasan²⁷.

Pertama, unsur “kerugian keuangan negara” tidak masuk sebagai salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi dalam United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang sudah diratifikasi dengan UU No 7 Tahun 2006.

Kedua, banyak tindak pidana korupsi yang tidak merugikan keuangan negara secara langsung, seperti tindak pidana penyuapan. Dalam hal ini yang dirugikan adalah masyarakat, bukan negara.

²⁷ Yunus Husein menekankan untuk masa yang akan datang sudah saatnya untuk mengubah *mindset*, bahwa tidak perlu mempermasalahkan lagi ada/tidaknya kerugian negara pada suatu tindak pidana korupsi. (Opini Sindo, 2008)

Walaupun tidak merugikan keuangan negara, dampak tindak pidana suap ini sangat merugikan pelaku pasar yang secara tidak langsung dapat merugikan perekonomian.

Beberapa Pengertian Korupsi berdasarkan UNCAC antara lain adalah:

- (a) Penyuaian, Janji, tawaran, atau pemberian kepada pejabat publik/swasta, permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik/swasta/internasional, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk pejabat itu sendiri atau orang atau badan lain yang ditujukan agar pejabat itu bertindak atau berhenti bertindak dalam pelaksanaan tugas-tugas resmi mereka untuk memperoleh keuntungan dari tindakan tersebut;
- (b) Penggelapan, penyalahgunaan atau penyimpangan lain oleh pejabat publik/swasta/internasional;
- (c) Memperkaya diri sendiri dengan tidak sah.

Ketiga, terdapat perlakuan yang sama antara badan usaha milik negara (BUMN) dan perusahaan swasta kalau terjadi tindak pidana yang melibatkan korporasi tersebut. Dengan perubahan sikap seperti ini, yang disertai dengan perubahan undang-undang yang terkait, maka pemberantasan korupsi menjadi lebih luas dan lebih adil.

Keempat, membuka peluang dituntutnya kerugian non keuangan negara. Dampak korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian keuangan negara namun juga kerugian lain seperti kerugian masyarakat atau sosial, pihak swasta, kerugian ekologis maupun kerugian lainnya.

Perluasan kerugian negara dalam perkara korupsi juga diusulkan oleh Rimawan, dosen Fakultas Ekonomi UGM. Rimawan memperkirakan kerugian negara jauh lebih besar jika dimasukkan pula biaya antisipasi dan penanganan perkara korupsi, biaya implisit atau efek beban finansial negara akibat korupsi. Kerugian negara di luar uang yang dikorup itu, dapat kategorikan sebagai biaya sosial korupsi yang rumusan penghitungannya belum ada di Indonesia. Besaran biaya sosial bisa membengkak jika ada praktik pencucian uang yang terjadi dan mengalir hingga ke luar negeri. Biaya pengejaran aset yang dicuci itu tentu sangat besar, sementara efeknya bisa membuat

dinamika ekonomi nasional terkena imbasnya sebab ada dana yang lari ke kawasan asing.²⁸

KPK saat ini tengah menyusun *tools* untuk menghitung dampak korupsi berdasarkan bidangnya. Nantinya, pelaku korupsi akan dituntut untuk membayar seluruh beban sosial yang timbul akibat perbuatannya. Diharapkan cara ini akan membuat koruptor jera.²⁹

Kelima, tanpa harus membuktikan unsur kerugian negara dapat mendorong percepatan penanganan perkara korupsi khususnya yang dijerat dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Sebagaimana disampaikan sebelumnya penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh BPK atau BPKP memerlukan waktu yang lama. Hal ini memberikan pengaruh pada lambatnya proses hukum yang sedang ditangani oleh institusi penegak hukum.

Pakar Hukum Pidana Universitas Indonesia, Indriyanto Seno Adji, berpendapat, penempatan unsur kerugian negara justru menjadi kendala bagi penegak hukum. Berdasarkan asas hukum pidana, sebenarnya perbuatan yang dipidana cukup adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Keberadaan unsur kerugian negara, makin menghambat pengusutan korupsi karena perhitungannya dilakukan lembaga lain, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).³⁰

Tidak dimasukkannya unsur kerugian kerugian keuangan negara dalam delik korupsi, sejalan dengan masuknya draf RUU Perampasan Aset dalam program legislasi nasional, dimana perampasan aset tidak harus menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisdje*) yang menyatakan bahwa terdakwa bersalah.

Keenam, keuntungan pokok dari tidak dimasukkannya unsur kerugian keuangan negara sebagai unsur delik korupsi yaitu tidak adanya polemik mengenai konsep keuangan Negara atau kerugian negara dan juga kewenangan dalam menghitung kerugian negara.

Meski unsur “merugikan keuangan negara” tidak dimasukkan dalam rumusan delik tipikor, tetapi pengaturan delik tipikornya

²⁸ Akibat Korupsi, Uang Negara Menguap Rp168,19 triliun, Tempo.co, 4 Maret 2013.

²⁹ <http://news.detik.com/read/2013/11/02/192947/2402403/10/kpk-akan-bebankan-biaya-dampak-sosial-pada-koruptor>

³⁰ Pembuktian Kerugian Negara menghambat, Kompas, September 30 2013 <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1413-pembuktian-kerugian-negara-menghambat>

pengganti Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tetap harus jelas. Sehingga ketika rumusan unsur “merugikan keuangan negara” tidak dimasukkan, justru menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Mengingat secara historis sudah 40 tahun lebih mempertahankan perspektif terkait kerugian keuangan negara. Pengaturan hukuman tambahan berupa subsidair harus jelas, sehingga tidak sebanding dengan uang pengganti yang harus dikembalikan ke kas negara. Hukuman *subsidair* atas uang pengganti harus disesuaikan dengan jumlah kerugian akibat tindak pidana korupsi, jangan terlalu rendah, apalagi jika nilai korupsinya besar.³¹

Pendapat lain menyampaikan unsur “merugikan keuangan negara” masih diperlukan dalam proses penegakan hukum penanganan perkara tipikor termasuk didalamnya mencantumkan unsur tersebut dalam Revisi UU Tipikor. Hal ini didasarkan pada pertimbangan; *pertama*, untuk memastikan benar korupsi telah terjadi. *Kedua*, untuk menentukan dasar berapa besaran negara dirugikan serta untuk menentukan dasar perampasan aset hasil korupsi.³²

Pendapat ini relevan dengan tujuan penghitungan kerugian negara dalam perkara korupsi - menurut Eddy Mulyadi Sopardi –yaitu:³³

1. Untuk menentukan jumlah uang pengganti/tuntutan ganti rugi yang harus diselesaikan oleh pihak yang terbukti bersalah apabila terpidana dikenakan pidana tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 dan 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.
2. Sebagai salah satu acuan jaksa untuk melakukan penuntutan atas berat/ ringannya hukuman yang dijatuhkan dan bagi hakim sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan keputusannya.
3. Dalam hal perkara yang terjadi kemudian merupakan perkara perdata atau lainnya (kekurangan perbendaharaan atau kelalaian PNS), maka penghitungan kerugian negara digunakan sebagai bahan gugatan/ penuntutan sesuai ketentuan yang berlaku.

³¹ Andiyono, Direktur LBH Semarang, *Local Workshop “Mengkaji Unsur Kerugian Negara dalam Delik Tipikor*, Semarang 4 November 2013.

³² Leo Nugroho, konsultan dan mantan Auditor BPKP, disampaikan pada Focus Group Discussion “Kajian Unsur Kerugian Negara dalam Delik Tipikor” yang diselenggarakan ICW pada 17 September 2013.

³³ Eddy Mulyadi Sopardi, *Ibid*

Paku Utama, pakar Hukum Internasional dalam Makalah *"Memaksimalkan Pemahaman dan Penerapan Unsur Kerugian Negara Dalam Upaya Pengembalian Aset Berdasarkan Delik Tindak Pidana Korupsi"* menyebutkan suatu perbuatan tidak dapat menjadi delik korupsi apabila tidak terdapat (baik *potential loss*) unsur kerugian negara. Selain itu, unsur kerugian negara merupakan salah satu dasar untuk menghitung berapa aset perolehan hasil korupsi yang harus dikembalikan. Dalam memahami upaya pemaksimalan pengembalian kerugian negara melalui perspektif *asset recovery*, maka aparat penegak hukum tidak dapat memisahkan unsur kerugian negara sebagai unsur yang berdiri sendiri dalam menetapkan besaran aset perolehan hasil korupsi yang harus dikembalikan.³⁴

Perlunya dipertahankannya unsur kerugian negara dalam delik Tipikor juga disampaikan M. Roni, Jaksa pada Biro Hukum Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Roni mengatakan, *"Mudahnya, jaksa ingin unsur "merugikan keruangan negara" tidak dimasukkan dalam RUU Tipikor mendatang, karena semakin unsur tersebut dibuktikan maka akan semakin berat beban jaksa. Tetapi saya sepakat tetap dimasukkan karena ada kaitannya dengan perampasan aset dan penyitaan yang dilakukan dan besarnya uang pengganti yang dibebankan oleh terpidana"*.³⁵

Wakil Ketua Kadin Indonesia Bidang Kebijakan Publik, Perpajakan dan Kepabeanan, Hariyadi B. Sukamdani, mengatakan kerancuan pengertian keuangan negara berdampak pada dunia usaha. Ketidakpastian hukum muncul sehingga *stakeholders* BUMN tidak berani mengambil keputusan strategis. Sebagai contoh kinerja perbankan yang menurun serta perkara korupsi tender KPU yang menyeret pengusaha membuat pihak swasta takut bekerjasama dengan pemerintah. Kerugian dalam perusahaan kerap terjadi dan tidak selamanya akibat tindakan korupsi. Kerugian bisa terjadi karena mismanajemen, peningkatan biaya operasional atau penurunan penjualan. Selain itu, peranan persaingan tidak sehat serta kondisi krisis ekonomi makro seperti krisis ekonomi, moneter, turut berperan dalam kerugian perusahaan.³⁶

³⁴ Disampaikan dalam disampaikan dalam Focus Group Discussion *Mengkaji Ulang keberadaan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Selasa 17 September 2013.

³⁵ M. Roni, Jaksa pada Biro Hukum Kejaksaan Agung Republik Indonesia, disampaikan pada Focus Group Discussion *"Kajian Unsur Kerugian Negara dalam Delik Tipikor"* yang diselenggarakan ICW pada 17 September 2013.

³⁶ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15241/definisi-keuangan>

Selain itu muncul pula alternatif lain pengaturan unsur “kerugian keuangan negara” dalam delik tipikor. Yunus Husein, akademisi Fakultas Hukum Universitas Indonesia berpendapat unsur ‘kerugian keuangan negara’ bisa saja tetap diatur dalam UU Tipikor yang akan datang, tetapi hanya sebagai alasan pemberat, bukan sebagai unsur utama yang wajib dibuktikan oleh jaksa. Apabila jaksa menemukan adanya kerugian keuangan negara, maka jaksa bisa menuntut lebih berat lagi. Selain itu jika unsur ‘kerugian keuangan negara’ tetap ingin dipertahankan dalam UU Tipikor sebagai pemberat, maka definisi keuangan negara harus diperluas. Bukan hanya kerugian ekonomi, melainkan juga kerugian ekologis akibat hasil korupsi yang saat ini belum tersentuh.³⁷

B. Unsur “Kerugian Keuangan Negara” dalam Berbagai Revisi UU Tipikor

Pemerintah sejak 2007 telah menyiapkan draf RUU Tipikor dengan Tim yang diketuai oleh Prof. Andi Hamzah, SH., namun belum diserahkan ke DPR. Pada 2011, draf RUU Tipikor ditarik dari Sekretariat Negara (Setneg) dari Kementerian Hukum dan HAM. Patrialis Akbar, Menkum HAM saat itu beralasan masih ada beberapa masalah teknis yang harus diperbaiki dalam draf dan banyak kalangan mengkritisi adanya upaya pelemahan KPK lewat draf RUU tersebut.³⁸

Dalam perkembangannya muncul dua versi Draft Tipikor yang disusun oleh Pemerintah yaitu Draft RUU Tipikor per 2010 dan Draft RUU Tipikor per 2011 atau sebelum resmi ditarik pemerintah.³⁹ Selain RUU Tipikor yang disusun oleh Pemerintah, Sejumlah LSM yang tergabung dalam Koalisi Pemantau Peradilan⁴⁰ pada tahun 2009 pernah menyusun naskah alternatif RUU Tipikor versi Masyarakat.

³⁷ Akademisi Hapus <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5248a99bb71aa/akademisi--hapus-kerugian-negara-dari-unsur-korupsi>

³⁸ RUU Tipikor Ditarik, RUU KPK Diharap Segera Menyusul, Detik.com, Senin, 04/04/2011 05:35 WIB.

<http://news.detik.com/read/2011/04/04/053501/1607726/10/ruu-tipikor-ditarik-ruu-kpk-diharap-segera-menyusul?nd771104bcj>

³⁹ Team Penulis memiliki 2 versi RUU Tipikor yang disusun oleh Pemerintah yaitu RUU Tipikor (2010) yang berasal dari website Kementerian Hukum dan HAM dan RUU Tipikor (2011) tertulis versi Hotel Aston bersih.

⁴⁰ Koalisi Pemantau Peradilan terdiri dari Indonesia Corruption Watch (ICW) bersama dengan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MAPPI), Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Indonesia Legal Resource Center (ILRC), Lembaga Independen dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK).

Draf RUU Tipikor tersebut dibuat sebagai masukan untuk pemerintah dan DPR dalam menyusun RUU Tipikor.

Baik UU Tipikor yang saat ini berlaku maupun RUU Tipikor versi Pemerintah (2010 dan 2011) dan RUU Tipikor versi Masyarakat memiliki perbedaan dalam merumuskan definisi keuangan negara dan rumusan delik tentang perbuatan melawan hukum maupun penyalahgunaan yang berakibat pada kerugian keuangan negara dan atau perekonomian negara (Lihat Tabel 3: perbedaan pengaturan unsur “kerugian keuangan negara” dalam UU Tipikor dengan RUU Tipikor versi pemerintah dan masyarakat).

RUU Tipikor versi Pemerintah per 2010

Draf RUU Tipikor yang disusun oleh Pemerintah (2010) telah menghilangkan unsur kerugian keuangan negara sebagai rumusan delik Tipikor. Hilangnya unsur kerugian negara karena UNCAC telah meniadakannya sebagai unsur tindak pidana. Hal ini terlihat dalam Bagian Penjelasan Umum RUU Tipikor versi Pemerintah (2010) yang menjelaskan⁴¹:

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003 telah meniadakan kerugian negara sebagai unsur tindak pidana sehingga kerugian negara tidak lagi dicantumkan dalam Undang-Undang dalam rangka paralelisasi ketentuan dalam Konvensi. Hal ini dimaksudkan agar pengertian kerugian negara mempunyai makna yang lebih luas, tidak hanya bagi negara, melainkan juga kerugian bagi swasta. Untuk melengkap pengaturan terkait dengan kemungkinan adanya kerugian tersebut, maka dalam Undang-Undang diatur mengenai perampasan aset hasil tindak pidana korupsi, antara lain dengan memperkenalkan tuntutan perampasan aset dengan acara cepat agar semua hasil tindak pidana korupsi dapat dirampas untuk negara. Perampasan aset terdakwa/tersangka yang meninggal dunia sebelum putusan, yang melarikan diri ke luar negeri dan koruptor yang tidak dikenal dalam Undang-Undang ini⁴².

Ketentuan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 dalam UU Tipikor yang saat ini berlaku juga tidak terlihat dalam pengaturan delik korupsi di RUU Tipikor versi Pemerintah (2010). Pengaturan tindak pidana korupsi berupa “perbuatan melawan hukum” atau “penyalahgunaan wewenang” berubah dalam rumusan yang berbeda (Pasal 5) namun tetap tidak mencantumkan kerugian keuangan negara sebagai rumusan dalam delik tipikor.

⁴¹ Draf RUU Tipikor versi Pemerintah yang diketuai oleh Andi Hamzah (Draf per 2010).

⁴² Lihat Penjelasan RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Draf Tahun 2010.

Pasal 5 RUU Tipikor berbunyi:

Pejabat Publik yang menyalahgunakan fungsi atau kedudukannya melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berada dalam fungsinya secara melawan hukum, dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya untuk kepentingan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Penulis memberikan beberapa catatan terhadap RUU Tipikor yang disusun oleh Pemerintah (draf per 2010)

1. Para penyusun RUU Tipikor versi Pemerintah (2010) berupaya menggabungkan unsur menyalahgunakan wewenang atau melawan hukum dalam satu rumusan pasal.
2. Mempersempit subyek pelaku tindak pidana korupsi terbatas hanya Pejabat Publik. Pelaku dari pihak swasta ataupun korporasi tidak masuk sebagai subyek tindak pidana sehingga tidak dapat dijerat dikemudian hari.
3. Tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan “memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya” .
4. Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam Pasal 5 RUU Tipikor lebih rendah daripada yang ketentuan yang saat ini berlaku. Dalam Pasal 5 RUU Tipikor, pelaku yang terbukti bersalah *dipidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)*. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 3 UU Tipikor yang memberikan ancaman pidana *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 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)*.

RUU Tipikor versi Pemerintah per 2011

Berbeda dengan naskah RUU Tipikor sebelumnya, (Tim yang dipimpin oleh Andi Hamzah), naskah RUU Tipikor yang disusun Pemerintah (Tim yang dipimpin oleh Romli Atmasasmita)

mencantumkan adanya unsur kerugian keuangan negara dalam rumusan tindak pidana korupsi.

Hal ini dapat dilihat dari Pasal 2 RUU Tipikor versi Pemerintah (per 2011) berbunyi:

"Setiap orang yang secara melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya, dengan tujuan untuk memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, yang merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun atau penjara seumur hidup dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah)."

Rumusan "Keuangan Negara" dalam RUU Tipikor lebih luas daripada definisi "Keuangan Negara" yang diatur UU Tipikor yang saat ini berlaku. Dalam Pasal 1 angka 8 RUU Tipikor, yang dimaksud "Keuangan Negara" adalah:

- a. semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik yang berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, yang meliputi:
 - 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
 - 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
 - 3) penerimaan negara;
 - 4) pengeluaran negara;
 - 5) penerimaan daerah;
 - 6) pengeluaran daerah;
 - 7) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
 - 8) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.
- b. seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara, dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- 1) *berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung-jawaban pejabat lembaga Negara, baik di pusat maupun di daerah;*
- 2) *berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung-jawaban badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.*

Penulis memberikan beberapa catatan terhadap RUU Tipikor yang disusun oleh Pemerintah (draft per 2011) sebagai berikut:

1. Para penyusun RUU Tipikor versi Pemerintah (2011) berupaya menggabungkan unsur menyalahgunakan wewenang atau melawan hukum dalam satu rumusan pasal.
2. Konsepsi “kerugian keuangan negara” dalam rumusan Pasal 2 RUU Tipikor adalah kerugian negara yang bersifat nyata (*actual loss*). Dengan demikian, jika penghitungan kerugian keuangan negara baru masuk pada potensi kerugian keuangan negara, maka pelaku tidak dapat dipidana.
3. Tidak diatur mengenai klausul pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana seseorang. Hal ini dapat menjadi celah bagi pelaku untuk menghindari proses hukum jika terjerat dalam kasus korupsi. Dengan pengembalian kerugian negara, maka unsur merugikan keuangan negara dapat tidak terpenuhi dan pelaku lolos dari jeratan hukum.
4. Rumusan mengenai kerugian negara sudah sangat detail namun masih terbatas pada kerugian finansial. Kerugian non finansial seperti ekologis atau ekosistem akibat korupsi yang terjadi tidak dimasukkan dalam ketentuan tersebut.
5. Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam Pasal 2 RUU Tipikor lebih tinggi daripada yang ketentuan sejenis dalam UU Tipikor yang saat ini berlaku.

RUU Tipikor versi Masyarakat Sipil

Dalam naskah RUU Tipikor versi Masyarakat khususnya dalam Pasal 3, unsur “kerugian keuangan negara” tetap dimasukkan sebagai

rumusan delik korupsi sebagai perbuatan melawan hukum namun memperluas kerugian menjadi “kerugian keuangan negara/daerah atau perekonomian negara”.

Pasal 3 RUU Tipikor (versi Masyarakat) berbunyi :

- (1) *Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara/daerah atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*
- (2) *Pengembalian kerugian keuangan negara/daerah atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
- (3) *Apabila kerugian keuangan negara/daerah atau potensi kerugian negara/daerah dari perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak lebih dari Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pidana penjara yang dapat dijatuhkan selama-lamanya 4 (empat) tahun atau pidana denda paling sedikit sejumlah keuntungan yang diperolehnya dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali keuntungan yang diperolehnya.*

Pasal 1 RUU Tipikor (versi masyarakat) mendefinisikan Kerugian negara/daerah adalah kekurangan keuangan dan pendapatan negara/daerah atau perekonomian negara termasuk potensi di dalamnya.

Sedangkan dalam delik yang menyangkut tindakan menyalahgunakan kewenangan, unsur kerugian keuangan negara/daerah tidak diatur. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 4 RUU Tipikor (versi Masyarakat) yang menyebutkan:

- (1) *Pejabat Publik yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*

- (2) Apabila perbuatan yang diatur pada ayat (1) dilakukan dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan, ancaman hukuman ditambah 1/3 (sepertiga).
- (3) Apabila dari perbuatan yang dilakukan sebagaimana dimaksud ayat (1) mengakibatkan kerugian pihak ketiga yang dapat dinilai dengan uang yang jumlahnya tidak lebih dari Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pidana penjara yang dapat dijatuhkan selama-lamanya 4 (empat) tahun atau pidana denda paling sedikit sejumlah keuntungan yang diperolehnya dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali keuntungan yang diperolehnya.

Penulis memberikan beberapa catatan terhadap RUU Tipikor yang disusun oleh Masyarakat sebagai berikut:

1. Penyusun RUU Tipikor versi Masyarakat (2011) tetap membagi unsur menyalahgunakan wewenang atau melawan hukum dalam rumusan pasal yang berbeda. Hanya ketentuan yang berkaitan dengan unsur melawan hukum yang mencantumkan adanya unsur kerugian keuangan negara. Sedangkan dalam delik yang menyangkut tindakan menyalahgunakan kewenangan, unsur kerugian keuangan negara tidak diatur.
2. Memperluas unsur kerugian keuangan tidak hanya kerugian keuangan negara namun juga keuangan daerah.
3. Subyek atau pelaku dalam delik yang menyangkut tindakan menyalahgunakan kewenangan terbatas hanya Pejabat publik. Sedangkan Subyek atau pelaku dalam delik yang menyangkut melawan hukum adalah setiap orang, baik individu maupun korporasi diluar pejabat publik.
4. Konsepsi “kerugian keuangan negara” dalam rumusan Pasal 2 RUU Tipikor adalah yang kerugian negara yang bersifat nyata (*actual loss*) dan potensi (*potensial loss*). Dengan demikian jika kerugian keuangan negara baru masuk pada potensi kerugian keuangan negara maka pelaku tidak dapat dipidana.
5. Terdapat klausul pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana seseorang. Hal ini dapat menjadi menutup celah bagi pelaku untuk menghindari dari proses hukum jika terjerat dalam kasus korupsi dengan cara pengembalian kerugian negara.

6. Rumusan mengenai kerugian negara/daerah tidak detail sehingga masih membuka peluang terjadinya multi penafsiran. Kerugian non finansial seperti ekologis atau ekosistem akibat korupsi yang terjadi tidak dimasukkan secara tegas dalam ketentuan tersebut.
7. Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam RUU Tipikor versi masyarakat lebih tinggi daripada yang ketentuan sejenis dalam UU Tipikor yang saat ini berlaku.

Bab Khusus Tindak Pidana Korupsi dalam RUU KUHP

Selain dalam RUU Tipikor, pemerintah juga memasukkan ketentuan tindak pidana korupsi dalam RUU KUHP. Dalam RUU KUHP tidak menyebutkan secara spesifik mengenai unsur “kerugian keuangan negara” dalam rumusan delik korupsi namun mempersempit sebagai penggunaan “dana anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah bukan pada tujuannya”.

Pasal 699 Rancangan KUHP berbunyi:

- (1) Setiap orang atau pejabat publik secara melawan hukum menggunakan dana anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah bukan pada tujuannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Kategori II.
- (2) Jika Perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam keadaan bencana alam, krisis keuangan dan ekonomi dan/atau negara dalam keadaan bahaya diancam dengan pidana mati.

Penulis memberikan beberapa catatan terhadap RUU KUHP sebagai berikut:

1. Konsep “kerugian keuangan negara” dipersempit hanya terbatas pada APBN maupun APBD saja .
2. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan “menggunakan dana anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah bukan pada tujuannya”
3. Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam Pasal 699 KUHP tidak lebih rendah daripada yang ketentuan sejenis dalam

UU Tipikor yang saat ini berlaku. Ketentuan ancaman pidana minimal juga ditiadakan.

Berdasarkan beberapa rumusan tersebut, penulis mengusulkan adanya beberapa hal yang dapat menjadi pedoman dalam penyusunan delik baru dalam Revisi UU Tipikor yang berkaitan dengan adanya “unsur kerugian keuangan negara/daerah”, yaitu:

1. Memperluas unsur kerugian keuangan tidak hanya kerugian keuangan negara namun juga keuangan daerah.
2. Konsep “kerugian keuangan negara/daerah” adalah kerugian negara/daerah yang bersifat nyata (*actual loss*) dan potensi (*potensial loss*).
3. Harus diatur klausul pengembalian kerugian keuangan negara/daerah tidak menghapus pidana seseorang. Hal ini dapat menjadi menutup celah bagi pelaku untuk menghindari dari proses hukum jika terjerat dalam kasus korupsi dengan cara pengembalian kerugian negara.
4. Rumusan kerugian keuangan negara/daerah harus membuka peluang adanya Kerugian non finansial seperti ekologis atau ekosistem akibat korupsi, dan perlu dimasukkan secara tegas dalam ketentuan tersebut.
5. Ancaman hukuman yang dijatuhkan harus lebih tinggi daripada yang sejenis dalam UU Tipikor yang saat ini berlaku.

Tabel 3
Perbedaan Pengaturan Unsur “Kerugian Keuangan Negara”
Dalam UU Tipikor Dengan R UU Tipikor Versi Pemerintah Dan
Masyarakat

Perihal	UU Tipikor	R UU Tipikor Pemerintah (2010)	R UU Tipikor Pemerintah (2011)	R UU Tipikor versi Masyarakat (2009)
Definisi Keuangan Negara	<p>Keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala keruian keuangan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan bertanggungjawabkan pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di daerah. b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan bertanggungjawabkan Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ke tiga berdasarkan perjanjian dengan negara. <p>(Ket. Diatur dalam Pasal 1 UU Tipikor)</p>	Tidak diatur mengenai definisi keuangan negara	<p>Keuangan Negara adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik yang berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; 3) penerimaan negara; 4) pengeluaran negara; 5) penerimaan daerah; 6) pengeluaran daerah; 7) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; 8) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. b. seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara, dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: <ol style="list-style-type: none"> 1) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan bertanggungjawabkan pejabat lembaga Negara, baik di pusat maupun di daerah; 2) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan bertanggungjawabkan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. <p>(Ket. Diatur dalam Pasal 1 R UU Tipikor)</p>	<p>Kerugian negara/ daerah adalah kekurangan keuangan dan pendapatan negara/daerah atau perekonomian negara termasuk potensi di dalamnya.</p> <p>(Ket. Diatur dalam Pasal 1 R UU Tipikor)</p>

Perihal	UU Tipikor	RUU Tipikor Pemerintah (2010)	RUU Tipikor Pemerintah (2011)	RUU Tipikor versi Masyarakat (2009)
Delik yang berkaitan dengan perbuatan melawan hukum – merugikan keuangan negara	<p>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 dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)."</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 2 UU Tipikor)</p>	<p>Setiap orang secara melawan hukum menggunakan dana anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah bukan pada tujuannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 12 RUU Tipikor)</p>	<p>Setiap orang yang secara melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya, dengan tujuan untuk memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, yang merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun atau penjara seumur hidup dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 2 RUU Tipikor)</p>	<p>Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara/daerah atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 3 RUU Tipikor)</p>
Delik yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang – merugikan keuangan negara	<p>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 kedudukannya 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 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor)</p>	<p>Pejabat Publik yang menyalahgunakan fungsi atau kedudukannya melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berada dalam fungsinya secara melawan hukum, dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya untuk kepentingan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 5 RUU Tipikor)</p>	<p>Ket. Unsur menyalahgunakan digabung dengan unsur melawan hukum</p>	<p>Pejabat Publik yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p> <p>(Ket. diatur dalam Pasal 4 RUU Tipikor)</p>

BAB IV

KEWENANGAN DALAM PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Meski dalam UU Tipikor khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 mengatur mengenai unsur kerugian keuangan negara sebagai delik korupsi namun regulasi ini tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai siapa instansi atau pihak mana yang berwenang dalam menentukan penghitungan kerugian negara. Dalam penjelasan Pasal 32 UU Tipikor hanya menyebutkan bahwa *“kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”*.

Frasa ini jelas menunjuk pada perlunya badan atau akuntan yang berwenang menentukan kerugian negara. Namun pada praktiknya, ketidaktegasan mengenai “instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk” dapat menimbulkan multi tafsir. Frasa “instansi yang berwenang” dapat diterjemahkan sebagai instansi yang berwenang atau memiliki kapasitas dalam bidang akuntansi atau menghitung kerugian keuangan negara atau dapat pula ditafsirkan institusi yang berwenang dalam penanganan perkara korupsi.

A. Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Institusi yang Berwenang

Dalam praktik, institusi yang seringkali dilibatkan oleh penegak hukum dalam menghitung kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Diluar kedua institusi tersebut misalkan penghitungan kerugian negara juga dapat dilakukan oleh akuntan publik. Bahkan dalam beberapa perkara pihak Kejaksaan dan Pengadilan pernah melakukan sendiri penghitungan kerugian keuangan negara.

Kewenangan BPK dalam menghitung kerugian negara diatur dalam pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) yang menyebutkan:

“BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”

Kerugian Negara sendiri adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (lihat pasal 1 ayat [15] UU BPK). Penilaian kerugian tersebut dilakukan dengan keputusan BPK sebagaimana disebut dalam pasal 10 ayat [2] UU BPK yang menyebutkan *“Penilaian kerugian negara dan atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.”*

Selain BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga berwenang untuk menetapkan mengenai adanya kerugian negara. Ini terkait dengan fungsi BPKP yaitu melaksanakan pengawasan terhadap keuangan dan pembangunan. Kewenangan Badan ini dituangkan dalam Surat Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang menyatakan BPKP memiliki kewenangan menghitung kerugian Negara.

Namun dalam perkembangannya kewenangan BPKP dalam penghitungan kerugian negara mulai banyak dipersoalkan, khususnya dalam kaitannya dengan penanganan perkara korupsi. Bahkan tidak sedikit yang berujung pada gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Perdebatan ini didasarkan karena adanya pendapat bahwa berdasarkan UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK yang menyebutkan bahwa, hanya BPK yang berhak menghitung kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum. Dengan ketentuan tersebut BPKP dinilai tidak berwenang. Namun muncul pendapat lain bahwa meskipun berlaku UU BPK, namun tidak menyebabkan kewenangan BPKP dalam menghitung kerugian negara hilang.

Dalam perkara korupsi APBD Supiori dengan terdakwa Suryadi Sentosa, Komisaris Utama PT Multi Makmur Jaya Abadi (MMJA), Kewenangan BPKP dalam menghitung Kerugian Negara dipersoalkan. Pengacara terdakwa berpendapat, berdasarkan UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK, hanya BPK yang berhak menghitung kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum dan Bukan BPKP (lihat BOX).

Hal yang sama juga terjadi pada sidang perkarakorupsi *Solar Home System* (SHS) di Kementerian ESDM dengan terdakwa Jacob Poernomo, ada perbedaan pendapat di antara para ahli yang dihadirkan di sidang Pengadilan Tipikor di Jaksel. Oce Madril dari Pukat UGM menyatakan BPKP berwenang. Sementara Mudzakir dari Universitas Islam Indonesia (UII) menyatakan BPKP tak berwenang⁴³.

Terakhir dalam perkara Indosat dan IM2 melawan BPKP di PTUN Jakarta, majelis Hakim PTUN menilai, BPKP tidak berwenang mengaudit badan hukum swasta, seperti Indosat dan IM2. Dalam putusan yang dibacakan majelis hakim PTUN pada Rabu (1/5), menyatakan, hasil audit BPKP atas nilai kerugian negara yang sebesar Rp 1,3 triliun tidak sah atau cacat hukum. BPKP melakukan audit itu atas permintaan jaksa yang menuding Indar dan PT Indosat Tbk telah melakukan tindak pidana korupsi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, BPKP harusnya memeriksa internal instansi pemerintah, bukan badan usaha atau lembaga-lembaga swasta.⁴⁴

Kewenangan BPKP Hitung Kerugian Negara Dipersoalkan

Pengacara terdakwa berpendapat, berdasarkan UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK, hanya BPK yang berhak menghitung kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum. Bukan BPKP.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dinilai tak berwenang menilai dan menetapkan kerugian negara/daerah, sehingga penuntut umum pada KPK telah keliru mencantumkan kerugian keuangan negara berdasarkan laporan BPKP dalam surat dakwaan. Hal itu terungkap dalam nota keberatan (eksepsi) yang dibacakan tim kuasa hukum Suryadi Sentosa di Pengadilan Tipikor, Jakarta, Rabu (11/11).

Seperti diketahui, pada Senin pekan lalu (2/11), terdakwa Suryadi Sentosa, Komisaris Utama PT Multi Makmur Jaya Abadi (MMJA) didakwa telah memperkaya diri sendiri dan sejumlah pegawai Pemkab Supiori Papua saat melaksanakan tujuh proyek di Pemkab Supiori dalam kurun waktu 2005-2008. Akibat perbuatannya itu, jaksa menyebutkan bahwa Suryadi mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp36,5 miliar yang bersumber dari APBD 2006-2008 Pemkab Supiori.

la dijerat dengan dakwaan berlapis (subsidiaritas) yakni primer Pasal 2 ayat (1) Jo Pasal 18 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 Jo Pasal 65 Ayat

⁴³ <http://www.jpip.or.id/artikelview-89-bpkp-berwenang-tentukan-kerugian-negara.html>

⁴⁴ PTUN Putuskan Audit BPKP Soal IM2 Cacat, **INILAH.COM**, 1 Mei 2013

(1) KUHP. Sementara untuk dakwaan subsidi, Pasal 3 jo Pasal 18 UU Pemberantasan Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 Jo Pasal 65 Ayat (1) KUHP.

Dalam eksepsi yang dibacakan secara bergantian oleh tim kuasa hukum yang diketuai Juniver Girsang mengakui sebelum tahun 2006 terdapat dualisme kewenangan dalam memeriksa, menghitung, menilai, dan menetapkan kerugian negara yakni BPK dan BPKP. Namun sejak terbitnya UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK, kata Juniver, hanya BPK yang berwenang menetapkan kerugian negara sebagai akibat perbuatan melawan hukum.

Hal itu ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) UU BPK yang menyebutkan, "BPK menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan bendahara, pengelola BUMN/ BUMD, dan lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara." Dalam Pasal 10 ayat (2) pun dijelaskan, "Penilaian kerugian negara dan atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK."

Dari ketentuan itu, menunjukkan bahwa BPKP tak berwenang lagi menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara. Karenanya, kerugian negara yang menggunakan hasil penghitungan BPKP dalam dakwaan primer dianggap tidak cermat, jelas, lengkap, dan kabur, sehingga batal demi hukum.

Selain itu, pengacara terdakwa menganggap bahwa tujuh perbuatan dalam pelaksanaan proyek sebagaimana diuraikan dalam dakwaan pun dianggap tidak cermat, jelas, dan lengkap. Sebab dari ketujuh perbuatan itu tak ada uraian tentang siapa-siapa yang diperkaya, berapa jumlah uang yang diterima masing-masing, dan berapa jumlah kerugian negara, sehingga dakwaan dianggap kabur dan batal demi hukum.

Pada bagian lain, kuasa hukum terdakwa Suryadi mempersoalkan pencantuman ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Keppres No. 80 Tahun 2003 dan Permendagri No. 13 Tahun 2006. Namun, penuntut umum hanya mencantumkan pasal yang dilanggar tanpa diuraikan apa isi pasal tersebut. Karenanya, uraian seperti dianggap tidak jelas, cermat, dan lengkap, sehingga dakwaan dianggap kabur dan harus batal demi hukum.

Di akhir keberatannya, tim kuasa hukum meminta kepada majelis hakim agar menerima keberatannya dan menyatakan surat dakwaan penuntut umum batal demi hukum.

Sidang yang dipimpin hakim Nani Indrawati memberi kesempatan kepada penuntut umum untuk menanggapi nota keberatan itu selama sepekan. Sidang ditunda pada Senin (16/11) untuk mendengarkan tanggapan atas eksepsi dari penuntut umum.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt44fb78eea1375/eksepsi-supiori>

Selain dalam proses persidangan, upaya peniadaan kewenangan BPKP dalam penghitungan kerugian negara juga dilakukan oleh terdakwa perkara korupsi melalui mekanisme permohonan uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Eddie Widiono Suwondho, mantan Dirut Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang

menjadi terdakwa perkara korupsi proyek PLN pernah mengajukan *judicial review* ke MK karena perkara yang menimpanya diselidiki KPK yang berkoordinasi dengan BPKP dalam menghitung kerugian negara.

Eddie mengajukan permohonan uji materiil status BPK dan BPKP terhadap UUD 1945 pasal 23E ayat (1) yang menyatakan: "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. MK berpandangan baik BPK yang diatur dengan UU 15/2006 dan BPKP yang diatur dengan Keppres 103/ 2001 dan PP 60/2008, masing-masing memiliki kewenangan melakukan audit berdasar peraturan, termasuk audit investigasi, tentu saja beserta penentuan kerugian negaranya.

Permohonan *judicial review* akhirnya ditolak oleh MK (Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 tertanggal 23 Oktober 2012). Dalam putusan itu MK menegaskan bahwa penyidik korupsi berhak melakukan koordinasi dengan lembaga apa pun, termasuk BPK dan BPKP, atau lembaga lain yang punya kemampuan menentukan kerugian negara. Penilaiannya bergantung sepenuhnya kepada majelis hakim. MK mementahkan tafsir atas undang-undang BPK bahwa hanya BPK yang berwenang menetapkan kerugian negara.

Dalam putusan MK di halaman 53 menegaskan kewenangan BPKP menentukan kerugian negara. "*... Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya...*"

Berdasarkan Putusan tersebut maka MK mencoba memperluas penafsiran instansi yang berwenang dalam menghitung kerugian negara yaitu:

1. BPKP
2. BPK

3. instansi lain misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah,
4. pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan) yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

Tidak hanya menggunakan BPK dan BPKP, pihak Kejaksaan Agung pernah memakai jasa kantor akuntan publik dalam penghitungan kerugian negara terhadap penanganan perkara korupsi. Hal ini terjadi dalam penanganan perkara dugaan korupsi pencairan kredit di Bukopin. Saat itu Kejaksaan menunjuk Kantor Akuntan Publik Nursehan dan Sinarharja melakukan penghitungan kerugian negara perkara korupsi fasilitas kredit PT Bank Bukopin Tbk. Hal ini dilakukan karena BPK dan BPKP tidak mau menghitung kerugian negara.

BPK dan BPKP beralasan Bank Bukopin bukan merupakan BUMN. Saham pemerintah di Bukopin juga hanya 14 persen. Apabila Bukopin tidak masuk kategori BUMN sebagaimana diamanatkan UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, BPK dan BPKP tidak bisa mendefinisikan lingkup keuangan negara sesuai UU Tipikor.⁴⁵

Penggunaan jasa Kantor Akuntan Publik ini juga menimbulkan polemik. Pengajar Hukum Anggaran Negara dan Keuangan Publik Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Dian Puji Simatupang berpendapat Kantor Akuntan Publik tidak berwenang menghitung kerugian keuangan negara. Sesuai Pasal 10 ayat (1) UU No.15 Tahun 2006 tentang BPK, lembaga yang berwenang adalah BPK. BPK berwenang memeriksa, menetapkan, dan menilai kerugian negara. BPKP sudah tidak lagi berwenang memeriksa dan menghitung kerugian negara pasca diterbitkannya Keppres No. 103 Tahun 2001. Dian menyatakan, Kantor Akuntan Publik dimungkinkan menghitung kerugian negara asalkan BPK memberi mandat sesuai UU BPK.

Namun Guru Besar Administrasi Publik UGM, Miftah Thoha berpandangan berbeda. Dia sepakat dengan penggunaan Kantor Akuntan Publik dalam menghitung kerugian negara. BPK merupakan

⁴⁵ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/t150dd4af2ebced/kontroversi-akuntan-publik-menghitung-kerugian-negara>

lembaga negara yang bertugas melakukan evaluasi terhadap anggaran pendapatan negara, termasuk diantaranya kalau terjadi kerugian negara dan korupsi. Supaya seimbang dan transparan, artinya tidak sepihak dari pemerintah ke pemerintah, Akuntan Publik dapat mengevaluasi. Walau Akuntan Publik itu bukan punya pemerintah, dia diakui keabsahan tindakannya. Kerugian negara itu tidak semata-mata dihitung lembaga negara, tapi juga ada lembaga lain yang mengontrol.⁴⁶

B. Penghitungan Kerugian Keuangan Negara oleh Kejaksaan atau Pengadilan

Karena UU Tipikor khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai siapa instansi atau pihak mana yang berwenang dalam menentukan penghitungan kerugian negara, dalam praktik terjadi pula hakim dan jaksa menghitung kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi.

Dalam perkara korupsi proyek Sisminbakum dengan terdakwa Romli Atmasasmita, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menghitung sendiri kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut. Dalam pertimbangannya, majelis hakim mengatakan biaya akses yang diperoleh dari proyek Sisminbakum mencapai Rp31,5 miliar. Romli divonis dua tahun penjara dan harus membayar denda Rp 100 juta subsider dua bulan kurungan serta mengganti kerugian negara sebesar 2 ribu dolar AS dan Rp 5 juta. Majelis mengakui angka pasti kerugian negara belum ada, tetapi majelis yakin ada kerugian negara dalam perkara Sisminbakum. Pertimbangan ini menjawab dalil pengacara Romli yang menyatakan belum ditemukan kerugian negara dalam proyek Sisminbakum. Dalam pertimbangannya majelis hakim menyatakan dapat menentukan kerugian negara⁴⁷.

Penghitungan kerugian keuangan negara oleh hakim pada akhirnya menimbulkan polemik. Selain karena tidak ada regulasi yang mengatur kewenangan hakim dalam menghitung atau kerugian

⁴⁶ Lihat Hukumonline, *Kontroversi Akuntan Publik Menghitung Kerugian Negara*, Jumat 28 Desember 2012.

⁴⁷ *Kurang Tepat, Kerugian Negara Ditentukan Sendiri oleh Hakim*, Hukumonline, Jumat, 11 September 2009. Dalam perkara ini, pada tahun 2010 akhirnya Mahkamah Agung menyatakan tidak ada kerugian negara terkait perkara dugaan korupsi pada Sistem Administrasi Badan Hukum (Sisminbakum) yang melibatkan mantan Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU) Kemenkum HAM Romli Atmasasmita.

negara, penentuan kerugian negara oleh hakim potensial salah karena dalam praktik hakim dan pengadilan tidak melaksanakan tugas-tugas audit keuangan.

Pengajar hukum keuangan negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Dian Puji Simatupang menyatakan hakim bukan auditor, sehingga tidak dapat menentukan adanya kerugian negara. Secara formil, kerugian negara harus dibuktikan dengan adanya perhitungan oleh auditor melalui suatu mekanisme standar dalam pemeriksaan keuangan negara. Jadi hakim tidak punya pengetahuan tentang mekanisme perhitungan keuangan negara tersebut.⁴⁸

Hutabarat, Auditor BPKP Perwakilan Jawa Tengah menjelaskan, dalam konteks menilai kerugian Negara, tidak semua perkara yang disidangkan berkaitan dengan tindak pidana korupsi harus melalui proses audit BPK atau BPKP. Kalau mudah dihitung, cukup langsung penyidik, atau penuntut umum. Penghitungan baru dilakukan jika dibutuhkan, ataupun ketika masuk keterangan ahli untuk menambah atau memberi pendapatnya dimuka persidangan⁴⁹.

C. Alternatif Pihak yang berwenang dalam Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

Selain lembaga atau institusi yang berwenang, salah satu alternatif pihak yang dapat melakukan perhitungan kerugian keuangan negara adalah akuntan sebagai suatu profesi.

Pendapat ini disampaikan oleh Leo Nugroho dalam makalahnya, "Mengaji Ulang keberadaan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi". Menurutnya, penghitungan kerugian negara hanya dapat dilakukan oleh profesi Akuntan. Karena akuntan mempunyai standar profesi yang cukup untuk melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. **Instansi atau lembaga yang melakukan penghitungan bisa lembaga apa saja, sejauh yang melakukan penghitungan adalah orang yang mempunyai kompetensi sebagai akuntan.** Meskipun menurut Undang-undang yang berwenang melakukan perhitungan adalah BPK, namun tidak semua pegawai BPK bisa melakukan penghitungan. Yang dapat

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Hutabarat, Auditor BPKP Jawa Tengah, Local Workshop "Kaji unsur kerugian keuangan negara dalam delik tipikor", Semarang 5 November 2013.

melakukan penghitungan harus orang yang mempunyai kompetensi yang disebutkan diatas.⁵⁰

Keuangan negara dihitung dan dikelola oleh orang profesional yang dikenal dengan sebutan Akuntan Negara, yang bekerja pada Kementerian Keuangan selaku kantor Bendaharawan Umum Negara. Dengan demikian, jika terjadi kerugian keuangan negara, maka yang harus melakukan perhitungan juga profesional yang memiliki kompetensi cukup untuk menentukan besarnya kerugian tersebut. Profesi dimaksud adalah Akuntan yang telah memiliki register negara (secara lokal) atau *chartered accountant* (pada level internasional).

Banyak sarjana ekonomi jurusan akuntansi di Indonesia, tetapi tidak seluruhnya mempunyai kompetensi sebagai akuntan, banyak akuntan namun tidak seluruhnya mempunyai register negara, banyak akuntan beregister negara tetapi tidak seluruhnya memiliki kompetensi yang cukup untuk menghitung kerugian keuangan negara karena pengalaman dan pengetahuannya tidak *up to date*.

Seorang akuntan dianggap memiliki kompetensi cukup untuk berprofesi sebagai akuntan apabila memenuhi kriteria pendidikan minimal, pengalaman kerja yang cukup, serta kepatuhan atas standar yang digunakan oleh profesi akuntan tersebut.

Seorang akuntan yang profesional menurut Ikatan Akuntan Indonesia, harus memenuhi tanggungjawabnya dengan **standar profesionalisme tertinggi**, mencapai tingkat kinerja tertinggi, dengan orientasi kepada kepentingan publik. Untuk dapat mewujudkan hal tersebut maka ada empat kebutuhan dasar yang harus dipenuhi oleh seorang akuntan:

1. Kredibilitas: masyarakat membutuhkan kredibilitas informasi dan sistem informasi
2. Profesionalisme: diperlukan individu yang dengan jelas dapat diidentifikasi oleh pemakai jasa Akuntan sebagai profesional di bidang akuntansi.
3. Kualitas Jasa: terdapat keyakinan bahwa semua jasa yang diperoleh dari akuntan diberikan dengan standar kinerja tertinggi.

⁵⁰ Leo Nugroho, Mengaji Ulang keberadaan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi". Disampaikan dalam Focus Group Discussion "Mengaji Ulang keberadaan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi", 17 September 2013.

4. Kepercayaan: pemakai jasa akuntan harus dapat merasa yakin bahwa terdapat kerangka etika profesional yang melandasi pemberian jasa oleh akuntan.

Oleh karena itu seorang akuntan profesional menundukkan diri pada **delapan (8) prinsip profesinya** diuraikan sebagai berikut :

1. *Tanggung jawab profesi*

- a. Dalam melaksanakan tanggungjawabnya sebagai profesional, setiap akuntan harus senantiasa menggunakan pertimbangan moral dan profesional dalam semua kegiatan yang dilakukannya.
- b. Sebagai profesional, akuntan mempunyai peran penting dalam masyarakat
- c. Seorang Akuntan mempunyai tanggungjawab kepada semua pemakai jasa profesionalnya. Juga harus selalu bertanggung jawab untuk bekerja sama dengan sesama akuntan untuk mengembangkan profesi akuntansi, memelihara kepercayaan masyarakat, dan menjalankan tanggungjawab profesi dalam mengatur dirinya sendiri. Usaha kolektif ini diperlukan untuk memelihara dan meningkatkan tradisi profesi.

2. *Kepentingan Publik*

- a. Setiap akuntan berkewajiban untuk senantiasa bertindak dalam kerangka pelayanan kepada publik, menghormati kepercayaan publik, dan menunjukkan komitmen atas profesionalismenya.
- b. Profesi akuntan memegang peranan yang penting di masyarakat yang terdiri dari klien, pemberi kredit, pemerintah, pemberi kerja, pegawai, investor, dunia bisnis dan keuangan, dan pihak lain yang bergantung pada obyektifitas dan integritas akuntan dalam memelihara berjalannya fungsi bisnis secara tertib.
- c. Dalam memenuhi tanggung jawab profesionalnya, seorang akuntan mungkin menghadapi tekanan yang saling berbenturan dengan pihak-pihak berkepentingan. Dalam mengatasi benturan ini seorang akuntan harus bertindak dengan penuh integritas,

dengan suatu keyakinan bahwa apabila ia memenuhi kewajibannya kepada publik, maka kepentingan penerima jasa terlayani dengan sebaik-baiknya.

- d. Seorang akuntan diharapkan untuk memberikan jasa berkualitas, mengenakan imbalan jasa yang pantas, serta menawarkan berbagai jasa, semuanya dilakukan dengan tingkat profesionalisme yang konsisten dengan prinsip etika profesi ini.

3. *Integritas*

- a. Integritas adalah suatu elemen karakter yang mendasari timbulnya pengakuan profesional. Integritas merupakan kualitas yang melandasi kepercayaan publik dan merupakan patokan (*benchmark*) bagi seorang akuntan dalam menguji semua keputusan yang diambilnya.
- b. Integritas mengharuskan seseorang akuntan untuk, antara lain, bersikap jujur dan berterus terang tanpa harus mengorbankan rahasia penerima jasa. Pelayanan dan kepercayaan publik tidak boleh dikalahkan oleh keuntungan pribadi. Integritas dapat menerima kesalahan yang tidak disengaja dan perbedaan pendapat yang jujur, tetapi tidak dapat menerima kecurangan atau peniadaan prinsip.
- c. Integritas diukur dalam bentuk apa yang benar dan adil. Dalam hal tidak terdapat aturan, standar, panduan khusus atau dalam menghadapi pendapat yang bertentangan, seorang akuntan harus menguji keputusan atau perbuatannya dengan bertanya apakah ia telah melakukan apa yang seorang berintegritas akan lakukan dan apakah ia telah menjaga integritas dirinya. Integritas mengharuskan dirinya untuk menaati baik bentuk maupun jiwa standar teknis dan etika.
- d. Integritas juga mengharuskan seorang akuntan untuk mengikuti prinsip obyektivitas dan kehati-hatian profesional.

4. *Obyektivitas*

- a. Obyektivitas adalah suatu kualitas yang memberikan nilai atas jasa yang diberikan oleh seorang akuntan.

- Prinsip ini mengharuskan seorang akuntan bersikap adil, tidak memihak, jujur secara intelektual, tidak berprasangka atau bias, serta bebas dari benturan kepentingan atau berada dibawah pengaruh pihak lain.
- b. Seorang akuntan bekerja dalam berbagai kapasitas yang berbeda dan harus menunjukkan obyektivitasnya dalam berbagai situasi. Akuntan dalam praktik pulik memberikan jasa atestasi, perpajakan, serta konsultasi manajemen. Akuntan yang lain menyiapkan laporan keuangan sebagai seorang bawahan, melakukan jasa audit internal, dan bekerja dalam kapasitas keuangan dana manajemennya di industri, pendidikan, dan pemerintahan. Akuntan juga mendidik dan melatih orang-orang yang ingin masuk ke dalam profesi. Apapun jasa atau kapasitasnya, seorang akuntan harus melindungi integritas pekerjaannya dan memelihara obyektivitas.
 - c. Dalam menghadapi situasi dan praktik yang secara spesifik berhubungan dengan aturan etika sehubungan dengan obyektivitas, pertimbangan yang cukup harus diberikan terhadap faktor-faktor sebagai berikut:
 - i. Adakalanya seorang akuntan dihadapkan kepada situasi yang memungkinkan ia memendam tekanan-tekanan yang diberikan kepadanya, tekanan ini dapat mengganggu obyektivitasnya
 - ii. Adalah tidak praktis untuk menyatakan dan menggambarkan semua situasi dimana tekanan-tekanan ini mungkin terjadi. Ukuran kewajaran (*reasonableness*) harus digunakan dalam menentukan standar untuk mengidentifikasi hubungan yang mungkin atau kelihatan dapat merusak obyektivitasnya.
 - iii. Hubungan-hubungan yang memungkinkan prasangka, bias, atau pengaruh lainnya untuk melanggar obyektivitas harus dihindari.
 - iv. Sorang akuntan memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa orang-orang yang terlibat

- dalam pemberian jasa profesional mematuhi prinsip obyektivitas.
- v. Seorang akuntan tidak boleh menerima atau menawarkan hadiah atau *entertainment* yang dipercaya dapat menimbulkan pengaruh yang tidak pantas terhadap pertimbangan profesionalnya, atau terhadap orang-orang yang berhubungan dengannya.
 - vi. Seorang akuntan harus menghindari situasi-situasi yang dapat membuat posisi profesional mereka ternoda.
5. *Kompetensi dan Kehati-hatian Profesional*
- a. Kehati-hatian profesional mengharuskan seorang akuntan untuk memenuhi tanggung jawab profesionalnya dengan kompetensi dan ketekunan. Hal ini mengandung arti bahwa seorang akuntan mempunyai kewajiban untuk melaksanakan jasa profesional dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kemampuannya, demi kepentingan pengguna jasa dan konsisten dengan tanggung jawab profesi kepada publik
 - b. Kompetensi diperoleh melalui pendidikan dan pengalaman. Seorang akuntan seyogyanya tidak menggambarkan dirinya memiliki keahlian atau pengalaman yang tidak mereka punyai. Dalam semua penugasan dan dalam semua tanggungjawabnya, seorang akuntan harus melakukan upaya untuk mencapai tingkatan kompetensi yang akan meyakinkan bahwa kualitas jasa yang diberikan memenuhi tingkatan profesionalisme tinggi.
 - c. Kompetensi profesional dibagi menjadi 2 (dua) fase yang terpisah:
 - i. Pencapaian Kompetensi Profesional. Pencapaian kompetensi profesional pada awalnya memerlukan standar pendidikan umum yang tinggi, diikuti oleh pendidikan khusus, pelatihan dan ujian profesional dalam subyek-subyek yang relevan, dan pengalaman kerja.

- ii. Pemeliharaan Kompetensi Profesional:
 - (a) Kompetensi harus dipelihara dan dijaga melalui komitmen untuk belajar dan melakukan peningkatan profesional secara berkesinambungan.
 - (b) Pemeliharaan kompetensi profesional memerlukan kesadaran untuk terus mengikuti perkembangan profesi akuntansi, termasuk diantaranya pernyataan-pernyataan akuntansi, auditing, dan peraturan lainnya, baik nasional maupun internasional yang relevan.
 - (c) Seorang akuntan harus menerapkan suatu program yang dirancang untuk memastikan terdapatnya kendali mutu atas pelaksanaan jasa profesional yang konsisten dengan standar nasional dan internasional.
 - d. Kompetensi menunjukkan terdapatnya pencapaian dan pemeliharaan suatu tingkatan pemahaman dan pengetahuan yang memungkinkan seorang akuntan untuk memberikan jasa dengan kemudahan dan kecerdikan. Dalam hal penugasan profesional melebihi kompetensinya maka ia wajib melakukan konsultasi atau menyerahkan pekerjaannya kepada pihak lain yang lebih kompeten.
 - e. Seorang akuntan harus tekun dalam memenuhi tanggung jawabnya kepada penerima jasa dan publik. Ketekunan mengandung arti memenuhi tanggung jawab untuk memberikan jasa dengan segera dan berhati-hati, sempurna dan mematuhi standar teknis dan etika yang berlaku.
 - f. Kehati-hatian profesional mengharuskan seorang akuntan untuk merencanakan dan mengawasi secara seksama setiap kegiatan profesional yang menjadi tanggung jawabnya.
6. *Kerahasiaan*
- a. Seorang akuntan mempunyai kewajiban untuk menghormati kerahasiaan informasi tentang klien atau pemberi kerja yang diperoleh melalui jasa profesional

yang diberikannya. Kewajiban kerahasiaan berlanjut bahkan setelah hubungan antara anggota dengan klien atau pemberi kerja berakhir.

- b. Kerahasiaan harus dijaga oleh akuntan kecuali jika persetujuan khusus telah diberikan atau terdapat kewajiban legal atau profesional untuk mengungkapkan informasi.
- c. Seorang akuntan mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa staf di bawah pengawasannya dan orang-orang yang diminta nasihat dan bantuannya menghormati prinsip kerahasiaan.
- d. Kerahasiaan tidaklah semata-mata masalah pengungkapan informasi. Kerahasiaan juga mengharuskan sorang akuntan yang memperoleh informasi selama melakukan jasa profesionalnya tidak menggunakan atau terlihat menggunakan informasi tersebut untuk keuntungan pribadi atau keuntungan pihak ketiga.
- e. Akuntan yang mempunyai akses terhadap informasi rahasia tentang penerima jasa tidak boleh mengungkapkannya ke publik. Karena itu, akuntan tidak boleh membuat pengungkapan yang tidak disetujui (*unauthorized disclosure*) kepada orang lain. Hal ini tidak berlaku untuk pengungkapan informasi dengan tujuan memenuhi tanggung-jawab berdasarkan standar profesional.
- f. Kepentingan umum dan profesi akuntan menuntuk bahwa standar profesi yang berhubungan dengan kerahasiaan didefinisikan dan bahwa terdapat panduan mengenai sifat dan luas kewajiban kerahasiaan serta mengenai berbagai keadaan dimana informasi yang diperoleh selama melakukan jasa profesional dapat atau perlu diungkapkan.
- g. Contoh hal yang harus dipertimbangkan dalam menentukan sejauh mana rahasia dapat diungkapkan
- i. Apabila pengungkapan diijinkan, jika persetujuan untuk pengungkapan diberikan oleh penerima jasa, kepentingan semua pihak termasuk pihak ketiga

yang kepentingannya dapat terpengaruh harus dipertimbangkan.

- ii. Pengungkapan diharuskan oleh hukum, misalnya:
 - (a) Untuk menghasilkan dokumen atau memberikan bukti dalam proses hukum
 - (b) Untuk mengungkapkan adanya pelanggaran hukum kepada publik.
7. *Perilaku Profesional*, setiap akuntan harus berperilaku yang konsisten dengan reputasi profesi yang baik dan menjauhi tindakan yang dapat mendiskreditkan profesinya. Kewajiban untuk menjauhi tingkah laku yang dapat mendiskreditkan profesinya harus dipenuhi oleh seorang akuntan sebagai perwujudan tanggungjawabnya kepada penerima jasa, pihak ketiga, akuntan lainnya, staf, pemberi kerja, dan masyarakat umum.
8. *Standar teknis*, setiap akuntan harus melaksanakan jasa profesionalnya sesuai dengan standar teknis dan standar profesional yang relevan. Sesuai dengan keahliannya dengan berhati-hati, seorang akuntan mempunyai kewajiban untuk melaksanakan penugasan dari penerima jasa selama penugasan tersebut sejalan dengan prinsip integritas dan obyektivitas.

Standar teknis dan standar profesional yang harus ditaati oleh akuntan adalah standar yang dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), *International Federation of Accountant* (IFA), badan pengatur, dan peraturan perundang-undangan yang relevan.

Pandangan lain disampaikan oleh Soeharto yang membagi tahap penghitungan kerugian negara ke dalam empat tahap, yaitu:

1. Perkara Posisi: Mengidentifikasi penyimpangan.
2. Fakta: Mengidentifikasi transaksi.
3. Metode: Mengidentifikasi, mengumpulkan, verifikasi, dan evaluasi bukti.
4. Kesimpulan: Menghitung jumlah kerugian keuangan negara.

Dari masing-masing tahap tersebut, Soeharto membagi siapa saja yang berwenang atas masing-masing tahapan penghitungan kerugian negara.

Tahap	Kegiatan	Pemeran	Keterangan
I	Menentukan ada/tidaknya kerugian keuangan negara	Penyelidik, Penyidik, JPU	Tahap I dan II bersifat interaktif
II	Menghitung Kerugian Keuangan Negara	Akuntan Forensik	Tahap I dan II bersifat interaktif dann Reinteratif
III	Menetapkan Kerugian Keuangan Negara	Hakim	Tahap I, II dan III bersifat satu arah
IV	Menetapkan Pembayaran Uang Pengganti	Hakim	Bersifat Fakultatif, merupakan wewenang hakim

Hernold F. Makawimbang dalam artikelnya menyatakan bahwa penghitungan dan penentuan kerugian keuangan negara dalam putusan pengadilan, adalah dua pendekatan yang berbeda. Penghitungan adalah suatu proses penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh instansi dalam penyidikan untuk memperoleh kesimpulan kerugian keuangan negara yang dimuat dalam klausul dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU). Sedangkan, penentuan adalah wilayah kewenangan Hakim dalam persidangan, di mana penentuan dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu melalui pertimbangan “nilai kerugian keuangan negara” dan “putusan Tambahan pengembalian kerugian keuangan negara”.

Hernold menyebutkan selanjutnya “dalam praktik penyidikan dan penuntutan, secara tekstual undang-undang sampai saat ini tidak mencantumkan instansi yang menghitung “kerugian keuangan negara” dalam tindak pidana korupsi, yang ada “instansi yang menentukan kerugian negara”, pengaturan berkaitan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dapat dilihat dari pendekatan beberapa peraturan perundangan.”⁵¹

Berdasarkan sejumlah uraian diatas dan untuk menghindari multi tafsir atau masalah dalam penerapannya maka penulis mengusulkan dimasa mendatang perlu adanya penegasan bahwa jika terjadi “kerugian keuangan negara” atau “kerugian negara” maka instansi atau lembaga yang berwenang melakukan penghitungan harus

⁵¹ Hernold F. Makawimbang, *Penghitungan Dan Penentuan Kerugian Keuangan Negara Hubungannya Dengan Hukuman Pidana Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia (Tinjauan terhadap 109 Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahun 2010 -2011 di Wilayah Pengadilan: Jakarta, Banten, Bandung, Semarang, Surabaya dan Pontianak)*, Jurnal Nestor Magister Hukum Vol 2, No 2 (2012), <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/view/1011>, diakses pada 10 September 2013.

diperluas tidak saja BPK atau BPKP atau Kantor Akuntan namun juga institusi penegak hukum sepanjang yang melakukan penghitungan adalah orang yang mempunyai kompetensi. Kompetensi yang dimaksud tidak saja berlatar belakang akuntan namun misalnya saja seorang profesional atau ahli di bidang tertentu yang dapat menghitung adanya kerugian non finansial seperti kerugian ekologis atau kerugian sosial akibat tindak pidana korupsi yang ditimbulkan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam praktiknya penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor terhadap proses penanganan perkara korupsi seringkali menimbulkan permasalahan, antara lain :
 - a. hanyadiatur dalam pasal 2 dan pasal 3 UU tipikor.
 - b. tidak adanya kesamaan persepsi mengenai keuangan negara.
 - c. belum ada kesepakatan tentang ruang lingkup “kerugian negara”.
 - d. beda pemahaman soal *actual loss* dan *potential loss* atas unsur kerugian negara (delik formil atau delik materil).
 - e. kesulitan mengeksekusi uang pengganti untuk menutupi kerugian negara.
 - f. metode menghitung kerugian negara bervariasi.
 - g. unsur kerugian keuangan negara masih terbatas aspek finansial.
 - h. penghitungan kerugian negara memperlambat penuntasan perkara korupsi.
 - i. pengembalian kerugian negara menghentikan penanganan perkara korupsi.
2. Lepas dari persoalan atau kontroversi yang muncul dalam penerapannya, unsur kerugian keuangan negara tetap perlu dimasukkan dalam rumusan delik korupsi dalam Revisi UU Tipikor. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan benar korupsi telah terjadi, menentukan berapa besar negara dirugikan, dan untuk menentukan dasar perampasan aset hasil korupsi dan pemberatan pidana.

3. Dalam UU Tipikor (Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor) telah mengatur mengenai unsur “kerugian keuangan negara” sebagai salah satu rumusan delik korupsi, namun regulasi ini tidak menyebutkan secara jelas dan tegas mengenai siapa instansi atau pihak mana yang berwenang dalam menentukan penghitungan kerugian negara. Kondisi ini pada praktiknya menyebabkan multitafsir dan persoalan mengenai siapa yang berwenang dalam penghitungan dan penentuan kerugian keuangan negara.

B. Rekomendasi

1. Perlu dibuat kesepahaman antara lembaga penegak hukum dan lembaga audit negara (BPKP dan BPK) dalam kaitannya mengatasi hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaan penanganan perkara korupsi khususnya yang berkaitan dengan penerapan unsur kerugian keuangan negara.
2. Dalam regulasi UU Tipikor mendatang, unsur kerugian keuangan negara tetap perlu diatur sebagai rumusan delik korupsi. Tidak hanya kerugian keuangan negara namun juga kerugian keuangan daerah dan perekonomian negara. “kerugian keuangan negara/daerah” tidak hanya yang bersifat ekonomi (*finansial*), namun juga kerugian negara/daerah berupa hilangnya sumber daya alam atau lingkungan atau ekologis akibat korupsi yang dilakukan. Kerugian negara/daerah yang dimaksud adalah kerugian negara/daerah yang sudah terjadi (*actual loss*) maupun yang berpotensi akan terjadi (*potential loss*).
3. Dalam hal terjadi “kerugian keuangan negara/daerah” maka instansi atau lembaga yang berwenang melakukan penghitungan harus diperluas tidak saja BPK atau BPKP atau Kantor Akuntan namun juga institusi penegak hukum sepanjang yang melakukan penghitungan adalah orang yang mempunyai kompetensi. Lembaga atau pihak yang berwenang dalam penghitungan kerugian negara harus ditegaskan dalam UU Tipikor yang baru untuk menghindari multi tafsir dan masalah lain dikemudian hari.
4. Rekomendasi rumusan baru penggunaan “unsur kerugian negara” dalam Revisi UU Tipikor adalah sebagai berikut:

Pasal X

- (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang **dapat merugikan keuangan negara/daerah atau perekonomian negara**, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (2) Pengembalian kerugian keuangan negara/daerah atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila kerugian keuangan negara/daerah atau potensi kerugian negara/daerah dari perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak lebih dari Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pidana penjara yang dapat dijatuhkan selama-lamanya 4 (empat) tahun atau pidana denda paling sedikit sejumlah keuntungan yang diperolehnya dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali keuntungan yang diperolehnya.

Dalam bagian penjelasan Pasal X

Dimaksud dengan unsur “kerugian keuangan negara/daerah” tidak hanya yang bersifat ekonomi (finansial), namun juga kerugian negara/daerah berupa hilangnya sumber daya alam atau lingkungan atau ekologis akibat korupsi yang dilakukan. Kerugian negara/daerah dimaksud kerugian negara/daerah yang sudah terjadi (actual loss) maupun yang berpotensi akan terjadi (potential loss). Termasuk dalam kerugian negara/daerah adalah keuntungan yang diperoleh dari pelaku akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan.

Penghitungan kerugian negara/daerah dapat dilakukan oleh BPK atau BPKP atau Kantor Akuntan atau juga institusi penegak hukum sepanjang yang melakukan penghitungan adalah orang yang mempunyai kompetensi.

Dalam Bagian Penjelasan Umum, yang dimaksud Kerugian negara/daerah adalah kekurangan keuangan dan pendapatan negara/daerah atau perekonomian negara termasuk potensi di dalamnya.

LAMPIRAN

Perkara Tindak Pidana Korupsi Dan Isu Kerugian Keuangan Negeradi Provinsi Jawa Tengah

No	Kabupaten/ Kota	Perkara Korupsi	Tersangka	Perkembangan Penanganan
1.	Semarang	Dugaan korupsi di BUMD – PT KIW Semarang	Ateng Djaelani	Penyidik Kejati; Sampai saat ini hasil audit investigasi untuk menghitung kerugian keuangan Negara belum dikeluarkan oleh BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Permintaan audit diajukan sejak 2005
2.	Semarang	Dugaan korupsi pembagunan gedung PT BNI (persero) Kanwil 05 Semarang		Penyidik Kejati; Walaupun ada kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi ini tetapi pihak Kejati menghentikan penyidikan perkara ini lewat SP3 pada tanggal 21 Oktober 2010
3.	Semarang	Dugaan korupsi pengadaan perlengkapan studio mini dan pemancar TVRI pada Biro Humas Sekdaprov Jateng TA 2009		Penyidik Kejati; Walaupun ada kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi ini tetapi pihak Kejati menghentikan penyidikan perkara ini lewat SP3
4.	Semarang	Perkara dugaan korupsi Dana Komunikasi APBD Kota Semarang TA. 2004	Sukawi Sutarip (mantan Walikota Semarang)	Kejaksanaan Tinggi (Kejati) Jawa Tengah menyatakan tidak menemukan penyimpangan dalam perkara Dana Komunikasi APBD Kota Semarang 2004 dengan tersangka Mantan Walikota Sukawi Sutarip. Secara resmi perkara tersebut ditutup dengan dikeluarkannya Surat Penghentian Proses Penyidikan (SP3) No Print 641/0.3/FB.1/10/2010 tertanggal 29 Oktober 2010.
5.	Semarang	Dugaan korupsi Dana Bansos Jateng Tahun 2011 senilai Rp.26 M		Penyidik Kejati; Audit BPK Pusat dalam perkara ini belum keluar.
6.	Semarang	Dugaan korupsi proyek pengembangan obyek wisata Bukit Cinta di Kec. Banyubiru Kab. Semarang		Penyidik Kejati; BPKP belum menyerahkan hasil auditnya kepada pihak Kejati selaku penyidik dalam perkara korupsi ini.
7.	Semarang	Dugaan korupsi pengalihan 9 rumah Negara golongan I di Dinas Koperasi (Dinkop) Jateng		Penyidik Kejati; Sampai saat ini hasil audit untuk menghitung kerugian keuangan Negara belum dikeluarkan oleh BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Permintaan audit diajukan sejak 2006
8.	Surakarta (Kota Solo)	Dugaan penyimpangan pengelolaan TSTJ (Taman Satwa Taru Jurug)		Penyidik Polresta Surakarta; Pihak kepolisian masih menunggu hasil audit BPKP Perwakilan Prop Jawa Tengah
9.	Surakarta (Kota Solo)	Dugaan korupsi dana pembangunan pagar dan gapura Taman Sriwedari Solo TA. 2008		Penyidik Kejari Solo; Audit BPK Perwakilan Jawa Tengah hingga saat ini belum dikeluarkan.
10.	Kudus	Dugaan korupsi atas proyek desain dekorasi TA 2003 dan proyek renovasi rumah dinas Bupati Kudus TA 2004 senilai Rp 2,8 M	Sumarmo (Dirut PT SA) dan T (Pimpro)	Penyidik Kejati; Walaupun ada kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi ini tetapi pihak Kejati menghentikan penyidikan perkara ini lewat SP3 pada tanggal 27 September 2010

No	Kabupaten/ Kota	Perkara Korupsi	Tersangka	Perkembangan Penanganan
11.	Kudus	Dugaan korupsi atas pengadaan tanah pada STAIN Kudus TA. 2002-2005		Penyidik Kejati; Audit BPKP belum turun. Permintaan audit diajukan sejak 2009
12.	Kudus	Perkara dugaan korupsi dana purna bhakti APBD Kudus 2002 – 2004 senilai Rp18,6 miliar		Penyidik Kejari Kudus; Walaupun ada kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi ini tetapi pihak Kejati menghentikan penyidikan perkara ini lewat SP3 pada bulan September 2013 Empat mantan anggota Dewan yang penyidikan perkaranya dihentikan seiring terbitnya SP3 itu adalah Hamdan Suyuti, Wiyono, Jayusman Arif, dan Moh Dwi Santiko.
13.	Kab. Semarang (Ungaran)	Dugaan korupsi proyek pembangunan Puskesmas Kaliwungu senilai Rp. 1,17 M	Sulthoni (Kadinas Kesehatan) Suharyo (ketua panitia) Chaterina (rekanan – Dirut PT Pilar Persada SMG) Agil Tasori (pelaksana proyek)	Penyidik Kejari Ambarawa; Audit BPKP belum keluar Audensi KP2KKN dengan Kejati pada bulan Maret 2008
14.	Salatiga	Dugaan korupsi dan penyimpangan pembangunan Masjid Raya Darul Amal Kota Salatiga		Penyidik Kejari Salatiga; Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Jawa Tengah tidak menemukan adanya kerugian keuangan negara, yang ada hanya adanya keterlambatan pengerjaan dari ketentuan waktu yang disepakati dalam kontrak sehingga harus dikenakan denda Rp.200 juta
15.	Salatiga	Dugaan korupsi pengadaan Lampu Penerangan Jalan Umum (LPIU) TA. 2009		Penyidik Kejari Salatiga; Audit BPK Perwakilan Jawa Tengah hingga saat ini belum dikeluarkan.
16.	Demak	Dugaan korupsi pembangunan Pasar Induk Bintoro Demak		Penyidik Kejari Demak; Badan Pemeriksa Keuangan Jawa Tengah menemukan adanya kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi ini. Tetapi pihak Kejari Demak menghentikan penyidikan perkara ini lewat SP3 pada bulan Juni 2011
17.	Kab. Tegal (Slawi)	Dugaan korupsi penyalahgunaan keuangan daerah Kab. Tegal TA. 2006 - 2007		Penyidik Kejati; Audit BPKP belum turun. Permintaan audit diajukan sejak 2010
18.	Cilacap	Dugaan perkara korupsi take over (pengambilalihan) pembangunan Pasar Sampang yang merugikan negara Rp 7.5 milyar.	Probo Yulastoro (mantan Bupati Cilacap) dkk	Penyidik Kejari Cilacap; Audit BPKP belum turun, hasil audiensi KP2KKN dgn Kejati Juni 2013.
19.	Karanganyar	Dugaan korupsi pembangunan/ proyek gudang beras kantor ketahanan pangan Karanganyar		Penyidik Polres Karanganyar; Audit BPKP belum turun

No	Kabupaten/ Kota	Perkara Korupsi	Tersangka	Perkembangan Penanganan
20.	Karanganyar	Dugaan korupsi/ perkara Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) tahun 2009 senilai Rp.5,6M		Penyidik Kejari Karanganyar; Audit BPKP belum turun, hasil audiensi KP2KKN dgn Kejati Juni 2013.
21.	Batang, Brebes, Blora, Demak, Mungkid, Kebumen	Dugaan korupsi proyek pengadaan alat peraga pendidikan (buku Mulok) yang dibiayai dari Dana Alokasi Khusus (DAK 2010) Kejati dan bererapa Kejari didaerah		Penyidik Kejari Batang, Brebes, Blora, Demak, Mungkid, Kebumen (Kejati telah menetapkan para PPK dan para penjedia barang dimasing-masing kabupaten tersebut sebagai tersangka dalam perkara DAK 2010 tersebut. Audit BPKP belum turun, hasil audiensi KP2KKN dgn Kejati Juni 2013
22.	Rembang	Dugaan korupsi pengelolaan dana Perusda - PT Rombang Bangkit Sejahtera Jaya (Holding Company) atau lebih dikenal dengan nama perkara pengelolaan dana agrobisnis PT RSBJ untuk pengadaan lahan tebu		Penyidik Kejati; Audit BPKP belum turun, hasil audiensi KP2KKN dgn Kejati Juni 2013
23.	Rembang	Dugaan penyelewengan dana PNP Mandiri Pedesana Kec. Sumber - Rombang		Penyidik Kejari Rombang;' Baru dimintakan audit investigasi oleh penyidik ke BPKP Perwakilan Jawa Tengah
24.	Rembang	Dugaan korupsi dana proyek Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa (PPID) Tahun 2011		Penyidik Kejari Rombang; Audit BPKP belum turun
25.	Rombang	Dugaan korupsi pengadaan kebun bibit rakyat		Penyidik Kejari Rombang; Audit BPKP belum turun
26.	Klaten	Dugaan penyelewengan dana PNP Mandiri Kec. Bayat - Klaten		Penyidik Kejari Klaten Baru dimintakan audit investigasi oleh penyidik ke BPKP Perwakilan Jawa Tengah
27.	Wonogiri	Dugaan korupsi dana pengadaan Teknologi Informasi dan Komputer SMP Tahun 2011 senilai Rp.1,4M		Penyidik Kejari Wonogiri; Audit BPKP belum turun
28.	Blora	Dugaan korupsi dalam pengadaan tanah untuk kantor Pengadilan Agama (PA) Blora		Penyidik Kejari Blora; Audit sudah turun dan ditemukan adanya kerugian keuangan Negara sebesar Rp.1,3 M. Hingga saat ini perkara tersebut belum dilimpahkan ke pengadilan Tipikor Semarang. Penyidik masih melakukan koordinasi dengan BPKP agar perkara ini dapat disidik kembali.
29.	Pekalongan	Dugaan korupsi pembangunan laboratorium batik dan tempat uji kompetensi di SMKN 1 Pekalongan		Penyidik Kejari Pekalongan; Audit BPKP belum turun

Data base KP2KKN 2013 - Audit BPKP – BKP

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima Kasih Kepada Para Pihak yang Turut Terlibat dalam Proses Penelitian Kerugian Keuangan Negara:

1. Abdullah (KPK)
2. Adhi S. T. (KPK)
3. Adliansyah N. (KPK)
4. Adryan K. (KPK)
5. Agus Setyawan (Ditkrimsut Polda Jateng)
6. Ali (Hukumonline)
7. Ali Masyhar (Universitas Negeri Semarang)
8. Alveus (LeIP)
9. Anang Budi S. (BPK – Badan Pemeriksa Keuangan)
10. Anatomi Muliawan (KPK)
11. Andi Mutaqqin (Elsam – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat)
12. Apri Istiyanto (BPHN)
13. Ardo (Media Indonesia)
14. Arie (LeIP)
15. Asep Iwan Iriawan (Mantan Hakim)
16. Atikaningtyas (BPK – Badan Pemeriksa Keuangan)
17. Bagus H. Kusuma (Universitas Negeri Semarang)
18. Bima Sujatmiko (BPKP – Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan)
19. Bowo (Koran Sindo)
20. Budi (Jawa Pos)
21. Catharina Muliana (KPK – Komisi Pemberantasan Korupsi)
22. Dwi Prasetyo (Kampoeng Percik)
23. Eko (Cakra Semarang TV)
24. Eko Haryanto (KP2KKN Jawa Tengah)
25. Erwin Natosmal Oemar (ILR – Indonesia Legal Roundtable)
26. Fedina Sundaryani (The Jakarta Post)
27. Galuh (Kompas)
28. Gatot Sutarno (PPATK)
29. Giri Suprardiono (KPK)

30. Hasan Bisri (BPK RI)
31. Hendi (Rakyat Merdeka)
32. Hilda (KPK)
33. Hotma Maya Marbun (BPKP – Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan)
34. Indra Gunawan (Kejagung)
35. Jawade Hafidz (Uninsula)
36. Johnson Ginting (KPK)
37. Krisna Harahap (Hakim Ad Hoc Tipikor Mahkamah Agung)
38. Laila Mulasari (Undip)
39. Leonardo J.E. Nugroho (Mantan Auditor BPKP)
40. Luthfil K Hakim (Peradi Semarang)
41. M. Najib (KPK)
42. M. Rizaldi (MaPPI)
43. Moh. Khumaidi (Advokat)
44. Monica Tanuhandaru (UNODC)
45. Munif (Koran Wawasan)
46. Mustain (Media Indonesia)
47. Nanang Nasir (Advokat)
48. Nazzar Nudin (BAROMETER)
49. Nisa (SDA)
50. Nur Aivanni F. (Media Indonesia)
51. R. Andita (KPK)
52. Rasamala Aritonang (KPK)
53. Resa (Hukumonline)
54. Sahroni (Kejaksaan Agung)
55. Saryono (LBH Mawar SArone)
56. Silpana Suryani (BPK – Badan Pemeriksa Keuangan)
57. Sotarduga Hutabarat (BPKP)
58. Sukikno (Kejati Semarang)
59. Syahrijal Syakur (PPATK)
60. Taufiq (Detik)
61. Widi Nugroho (Pattiro)
62. Widiarta (KPK)
63. Yayan (Tribun Jateng)
64. Yuna Farhan (Seknas Fitra – Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran)
65. Yunantyo (Suara Merdeka)
66. Yunus Husein (PUKAU – Pusat Kajian Anti-Pencucian Uang Fakultas Hukum Universitas Indonesia)
67. Yuspidli (Kejagung)