

## Analisis Hukum Penyelesaian Kerugian Negara Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Pidana

<sup>1</sup>Siswan Idris, <sup>2</sup>Yusrianto Kadir, <sup>3</sup>Robby W. Amu

<sup>1,2,3</sup>Magister Hukum Pasca Sarjana Universitas Gorontalo

<sup>1</sup>[dunggaokta1988@gmail.com](mailto:dunggaokta1988@gmail.com), <sup>2</sup>[yusrikadir@gmail.com](mailto:yusrikadir@gmail.com), <sup>3</sup>[robbyamu79@gmail.com](mailto:robbyamu79@gmail.com)

### ABSTRACT

*This study aims to determine and analyze the process and mechanism for resolving State Financial Losses in the Perspective of Criminal Law and to determine and analyze the application and legal settlement of the findings of the Supreme Audit Agency of the Republic of Indonesia (BPK RI) on the occurrence of state financial losses in state financial management. This research uses library data (library research) to obtain theoretical or doctrinal conceptions, opinions or conceptual thoughts from previous research related to the objects examined in this study which can be in the form of laws and regulations, books, scientific works, papers and other works. The results of the research show that the existence of Article 4 of the PTPK Law as the basis for law enforcement of corruption that harms state finances is to emphasize that when state financial losses have switched or entered the realm of criminal law, the return of financial losses does not eliminate the criminal liability of the perpetrators of corruption that harms state finances and the Supreme Audit Agency Regulation Number 3 of 2007 concerning Procedures for Settling State Losses Against Treasurers starts from handling initial information, which starts with information on state / regional losses then proceeds with the formation of the State Loss Settlement Team (TPKN); then Examination by the Supreme Audit Agency; Settlement through Certificate of Absolute Responsibility (SKTJM); Settlement through Decision Letter of Deadline Determination (SKPBW); and Settlement through Encumbrance Decision Letter (SKP).*

**Keywords:** Criminal, Settlement, State Finance

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses dan mekanisme penyelesaian Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Pidana dan untuk mengetahui dan menganalisis penerapan dan penyelesaian hukum terhadap temuan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) atas terjadinya kerugian keuangan negara dalam pengelolaan keuangan negara. Penelitian ini menggunakan data kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dari penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek yang ditelaah dalam penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, buku, karya ilmiah, makalah dan karya lainnya. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Keberadaan Pasal 4 UU PTPK sebagai dasar penegakan hukum tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara adalah untuk menegaskan bahwa ketika kerugian keuangan negara sudah beralih atau masuk ranah hukum pidana, pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara dan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara

dimulai dari penanganan informasi awal, yakni bermula dari adanya informasi kerugian negara/ daerah kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN); selanjutnya Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; Penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM); Penyelesaian melalui Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW); serta Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan (SKP).

**Kata Kunci:** Keuangan Negara, Penyelesaian, Pidana

## PENDAHULUAN

Meskipun telah diamandemen Undang-Undang Dasar 1945, ternyata Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan yang bersifat "*grondnorm*" sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam arti semua hukum yang berlaku di Indonesia, baik tertulis maupun tidak tertulis harus bersumber pada Pancasila karena merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dengan demikian, berimplikasi pada hukum keuangan negara sebagai perwujudan dari Indonesia adalah negara hukum yang memiliki tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan negara adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Saidi & Djafar, 2017).

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan hukum keuangan negara yang memuat kaidah hukum untuk mengelola keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hamid, 2016). Selain dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga ditemukan pada pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang terkait dengan keuangan negara merupakan sumber hukum formil keuangan negara.

Pemerintah secara bertahap telah melaksanakan perubahan yang mendasar mengenai pengelolaan keuangan negara, hal ini ditandai dengan disahkannya tiga undang-undang di bidang keuangan, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Sutedi, 2019).

Hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain:

- a. Hak menarik sejumlah uang atau barang tertentu dari penduduk yang dapat dipaksakan dengan bentuk peraturan-perundangan, tanpa memberi imbalan secara langsung kepada

- orang yang bersangkutan. Contoh bentuk penarikan dana ini adalah pajak, bea cukai, retribusi, dan sebagainya;
- b. Hak monopoli mencetak uang dan menentukan mata uang sebagai alat tukar dalam masyarakat;
  - c. Hak untuk mengadakan pinjaman paksa kepada warga negara (obligasi, sanering uang, devaluasi nilai mata uang);
  - d. Hak teritorial darat, laut, dan udara, serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang merupakan sumber yang besar dalam penggunaannya yang dapat dinilai dengan uang.

Pengertian keuangan negara dalam undang-undang tipikor berbeda dengan pengertian kerugian negara dalam undang-undang keuangan negara, dan undang-undang BUMN. Dalam bagian penjelasan undang-undang tipikor disebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan ataupun tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala kerugian keuangan negara, dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena; pertama: berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik ditingkat pusat maupun daerah; kedua, berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyerta modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Sementara dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 ditegaskan bahwa 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 pusat maupun daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh rakyat (Marpaung, 2019). UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 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 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. 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. Menurut 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 Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 yang menjelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) 12 menerangkan: "Dalam ketentuan ini kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat." Bahwa ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) memang merupakan delik formil, juga ditegaskan dalam penjelasan umum UU Nomor 31 tahun 1999 yang menerangkan: "Dalam undang- undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana." Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 yat (1) sebagai delik formil, maka adanya kerugian negara atau perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.

Kerugian keuangan negara/daerah dapat terjadi akibat dari adanya pelanggaran hukum atau kelalaian seseorang yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Hal tersebut diatur dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selain itu kerugian terhadap keuangan negara dapat pula terjadi karena pemenuhan rumusan tindak pidana korupsi seperti anatara lain diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Pengertian tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 adalah setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sedangkan Pasal 3 merumuskan tindak pidana korupsi adalah setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Berkaitan dengan hal tersebut, pada prakteknya sering terjadi perbedaan penerapan oleh pihak yang berwenang dalam menyelenggarakan hukum atau para penegak hukum terhadap berbagai regulasi yang mengatur tentang kerugian keuangan negara dan penyelesaiannya, sehingga kenyataan empirik bahwa negara lebih banyak dirugikan atas hal tersebut. Berdasarkan pandangan ini, dan atas berbagai perbedaan yang muncul terhadap penyelesaian kerugaian keuangan negara, maka penulis mengangkat permasalahan yaitu Bagaimana proses dan mekanisme penyelesaian Kerugian

Kuangan Negara dalam Persepektif Hukum Pidana dan Bagaimana penerapan dan penyelesaian hukum terhadap temuan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) atas terjadinya kerugian keuangan negara dalam pengelolaan keuangan negara.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Jenis penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti dalam tulisan Ini adalah penelitian normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara kajian pustaka dan kajian terhadap perundang-undangan. Dalam penelitian ini yang diteliti adalah persitiwa hukum, hubungan hukum dan objek dari hukum (Amirudin & Asikin, 2016).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Proses dan Mekanisme Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Pidana**

Pada awalnya penyebab korupsi adalah kemiskinan, sehingga kemiskinan menjadi akar dari masalah korupsi, hal ini terlihat dari ketidakseimbangan pendapatan dan pengeluaran konsumtif dari penyelenggara Negara. Namun paradigma tersebut telah bergeser karena ternyata perbuatan korupsi itu sendiri telah mengarah pada sektor swasta (konglomerat) dan birokrat tinggi yang level kehidupannya telah bergelimang dengan kekayaan (Adrian, 2019). Secara umum dan sederhana korupsi dapat diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan/kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Pengertian korupsi juga mencakup perilaku pejabat-pejabat di sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang memperkaya diri mereka secara tidak pantas dan melanggar hukum, atau orang-orang yang dekat dengan pejabat birokrasi dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan pada mereka (Hamzah, 2017). Kehidupan korupsi dalam konteks pelayanan publik ini merupakan perbuatan "korupsi administrasi" dengan fokus pada kegiatan perorangan yang memegang kontrol dalam kedudukannya sebagai pejabat publik, sebagai pembuat kebijakan atau sebagai pegawai birokrasi pemerintah, atas berbagai kegiatan atau keputusan. Dengan makin meluasnya proyek swastanisasi perusahaan negara dan pengalihan kegiatan yang selama ini dipandang masuk dalam lingkup tugas pemerintah ke sektor swasta, dan monopoli penuh atau setengah penuh penyediaan barang publik oleh sektor swasta (misalnya: air, listrik, telkom), maka perbuatan korupsi telah merambah juga pada sektor swasta di luar dan di dalam hubungan kerja sektor swasta dengan sektor publik, sehingga perbuatan korupsi kedua sektor ini membawa dampak negatif terhadap kepentingan publik.

Pada zaman Belanda belum ada aturan khusus yang mengatur perbuatan korupsi, sehingga setiap perbuatan pegawai negeri yang dianggap koruptif tersebut diatur dalam KUHP Belanda yang dikenal dengan *Wetboek van Strafrecht* (WVS). Dalam zaman awal kemerdekaan sampai kepada dibentuknya Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960, pengaturan tentang perbuatan yang koruptif itu diatur dalam KUHP Bab VIII Pasal 209, 210, 387, 388, dan Bab XXVIII Pasal 415 416, 417, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 435. Yang termasuk tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara yaitu (Pradjonggo, 2010):

a. Jenis Tindak Pidana Korupsi Merugikan Keuangan Negara Secara Melawan Hukum.

Jenis tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara secara melawan hukum untuk memperkaya diri, orang lain, atau korporasi diatur dalam Pasal 2 UU Antikorupsi, dengan rumusan:

- 1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan seumur hidup atau pidana penjara dengan paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah).
- 2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Dibandingkan dengan jenis tindak pidana korupsi lain, karakter spesifik yang diatur oleh Pasal 2 UU Antikorupsi ini tidak lain, yaitu unsur secara melawan hukum. Unsur melawan hukum dirumuskan secara tersurat dalam pasal tersebut tidak terdapat dalam rumusan-rumusan atau pasal-pasal lain dari berbagai jenis tindak pidana korupsi. Dilihat dari susunan atau penempatan pasal dalam UU Antikorupsi, meskipun tidak lazim dipakai dalam kategorisasi, tampaknya tipe ini merupakan tindak pidana korupsi yang utama. Hal tersebut didukung oleh ancaman pidana-pidana penjara paling singkat empat tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 yang terberat dibandingkan dengan tipe-tipe yang lain. Apabila tindak pidana korupsi jenis ini dilakukan dalam keadaan tertentu, seperti diatur dalam pasal 2 ayat (2) UU antikorupsi, ancaman pidananya meliputi bentuk pidana mati. Di uraikan berdasarkan unturnya, maka tindak pidana korupsi tipe ini mengandung empat unsur sebagai berikut:

1. Setiap orang
2. Secara melawan hukum
3. Memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Unsur kedua sampai keempat oleh Andi Hamzah disebut sebagai bagian inti atau bestanddelen. Penjelasan UU Antikorupsi mengenai unsur pasal ini hanya berkaitan dengan kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” yang ditegaskan bahwa kata “dapat” tersebut menunjukkan tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Unsur “setiap orang” sudah didefinisikan dalam pasal 1 ayat 3 UU antikorupsi, sehingga oleh pembentuk undang-undang tidak diperlukan penjelasan lain. Karena itu, masih mungkin akan perbedaan interpretasi dalam penerapan ketentuan tersebut.

Dalam hal ketentuan pasal 2 ayat (2) UU antikorupsi, maka terdapat satu unsur lagi sebagai unsur kelima yaitu dilakukan dalam keadaan tertentu. Maksud keadaan tertentu seperti dikemukakan dalam penjelasan pasal tersebut, yaitu yang dimaksud dengan”

keadaan tertentu” dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemeberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam, sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter (Soekanto, 2016).

- b. Jenis Tindak Pidana Korupsi Menyalahgunakan Kewenangan, Kesempatan atau Sarana Yang Ada Padanya Karena Jabatan atau Kedudukan.

Jenis tindak pidana ini diatur dalam pasal 3 UU Antikorupsi, dengan rumusan sebagai berikut:

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

Penjelasan pasal tersebut hanya menegaskan soal kata “dapat” bahwa kata “dapat” dalam ketentuan ini diartikan sama dengan penjelasan pasal 2. Unsur-unsur lain dalam pasal tersebut dengan demikian tidak diberikan penjelasan oleh pembentuk undang-undang, kecuali unsur yang sudah didefinisikan oleh UU Antikorupsi. Unsur-unsur yang dimaksud, yaitu:

1. Setiap orang
2. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi
3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, dan
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Tindak pidana yang diatur dalam ketentuan pasal ini merupakan bentuk tindak pidana korupsi pokok. Ketentuan pasal ini tidak menyebutkan unsur “secara melawan hukum”, sehingga penutup umum tidak perlu membuktikannya. Sifat melawan hukum tersebut sudah terhisap pada unsur-unsur yang lain. Unsur yang paling penting atau bagian inti atau bestanddelen yang harus didefinisikan atau diberikan pembatasan oleh pembentuk undang-undang untuk menghindari perbedaan interpretasi dalam penerapan pasal tersebut, yaitu unsur ketiga. Dalam praktik unsure ini membutuhkan justifikasi dari bidang hukum tata negara dan administrasi. Seperti ditegaskan oleh F.A.M Stroink yang dikutip oleh Philipus M. Handjon bahwa dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Selanjutnya ditegaskan bahwa dalam hukum tata negara, wewenang atau *bevoegdheid* dideskripsikan sebagai kekuasaan huku *matarechtsmacht*. Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruhi ialah penggunaan wewenang dimaksudkan

untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat petunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas hukum mengandung makna bahwa adanya standard wewenang, yaitu standard umum dan semua jenis wewenang dan standard khusus untuk semua jenis wewenang tertentu. Ruang lingkup wewenang pemerintah tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintah atau besluit, tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.

Apabila dibandingkan dengan tipe tindak pidana korupsi seperti diatur dalam pasal 2 UU Antikorupsi, dalam tipe kedua seperti diatur dalam pasal 3 UU Antikorupsi, perbedaan esensial hanya terletak pada ketiadaan unsur secara melawan hukum yang dirumuskan secara eksplisit. Sebaliknya, dalam pasal 2 UU Antikorupsi tidak merumuskan unsur menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Sebaliknya, kedua pasal tersebut memiliki unsur yang sama. Tipe tindak pidana korupsi seperti diatur dalam pasal 2 UU Antikorupsi tidak selalu berkaitan dengan soal jabatan atau kedudukan seseorang. Konsekuensinya, jabatan atau kedudukan seseorang tidak perlu dibuktikan. Sebaliknya untuk dapat diklasifikasikan tindak pidana korupsi seperti diatur dalam pasal 3 UU Antikorupsi, unsur tersebut harus dibuktikan, terutama kaitannya dengan terjadinya kerugian keuangan atau perekonomian negara. Suatu perbuatan telah jelas terlihat sebagai tindak pidana korupsi, dimana telah memenuhi semua unsur dan telah nyata mengakibatkan kerugian keuangan negara, walaupun bukti yang termuat dalam LHP BPK membuktikan bahwa tidak ditemukannya lagi kerugian keuangan negara dikarenakan kerugian keuangan negara tersebut telah dikembalikan, tidak dapat menjadi suatu pertimbangan untuk tidak memproses dan mengadili tersangka tersebut melalui jalur pidana. Ketika permasalahan kerugian keuangan negara telah beralih ke ranah pidana, maka upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum pidana mengacu pada ketentuan UU PTPK. Dalam perkara pidana, pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan atas itikad baik dari pelaku tindak pidana korupsi tidak dapat menghentikan suatu proses hukum yang sedang berlangsung.

Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dijelaskan dalam UU PTPK dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum yakni instrumen pidana dan perdata. Upaya pengembalian melalui instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dalam rangka menelusuri aset-aset para tersangka yang diduga sebagai hasil tindak pidana korupsi. Tujuan penelusuran aset adalah untuk mengetahui keberadaan dan jenis aset yang didapat dari hasil tindak pidana, yang akan digunakan untuk penggantian kerugian negara dengan cara melakukan perampasan dan/ atau sita. Pada hakikatnya, aspek pengembalian kerugian keuangan negara akan dilakukan melalui proses persidangan (Fadjar, 2016). Dalam persidangan hakim dapat menjatuhkan sanksi secara kumulatif pidana pokok dan juga pidana tambahan berupa uang pengganti beserta penjatuhan pidana denda, yang dapat dilihat pada ketentuan di dalam Undang-Undang Korupsi, sebagai berikut:

1. Menetapkan bahwa perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.
2. Menetapkan bahwa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut (Pasal 18 ayat (2) Undang- Undang Korupsi). Apabila dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan (Pasal 18 ayat (3) Undang- Undang Korupsi).
3. Menetapkan bahwa penyidik, penuntut umum, atau hakim dapat meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga hasil korupsi.
4. Menetapkan bahwa penyidik berhak membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos, telekomunikasi, atau alat lainnya yang dicurigai mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa.
5. Menetapkan bahwa dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas tuntutan penuntut umum menetapkan perampasan barang-barang yang telah disita.
6. Menetapkan bahwa dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi, harta benda tersebut dianggap diperoleh juga dari tindak pidana korupsi dan hakim berwenang memutuskan seluruh atau sebagian harta benda tersebut dirampas untuk negara. Pidana denda, aspek dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempergunakan perumusan sanksi pidana bersifat kumulatif alternatif (pidana penjara dan atau pidana denda) dan perumusan lamanya sanksi pidana.

### **Penerapan dan Penyelesaian Hukum Terhadap Temuan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Atas Terjadinya Kerugian Keuangan Negara Dalam Pengolahan Keuangan Negara.**

Menurut Undang-Undang Perbendaharaan, bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/ daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/

menyerahkan, uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara adalah suatu tata cara perhitungan terhadap bendahara, jika dalam pengurusannya terdapat kekurangan perbendaharaan, maka bendahara yang bersangkutan diharuskan mengganti kerugian yang terjadi. Peraturan yang berlaku saat ini yang mengatur tentang penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara adalah Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara. Ruang lingkup Peraturan BPK tersebut mengatur tata cara penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara di lingkungan instansi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah/lembaga negara dan bendahara lainnya yang mengelola keuangan negara. Adapun alur penyelesaian kerugian negara melalui tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara berdasarkan Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007 dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Adanya Informasi Kerugian Negara/Daerah.

Proses penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara, dirunut dan diawali dengan telah terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian kewajiban yang dibebankan kepada bendahara. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007 bahwa Informasi tentang kerugian negara dapat diketahui dari:

- a. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- b. Pengawasan aparat pengawasan fungsional;
- c. Pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja;
- d. Perhitungan *ex officio*.

Berdasarkan sumber informasi yang diperoleh, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007, atasan langsung bendahara atau kepala satuan kerja wajib melaporkan setiap kerugian negara kepada pimpinan instansi dan memberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara diketahui.

2. Pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN).

TPKN adalah tim yang menangani penyelesaian kerugian negara yang diangkat oleh pimpinan instansi yang bersangkutan dan bertugas membantu pimpinan instansi dalam memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara yang pembebanannya akan ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Setelah menerima laporan dari atasan langsung atau kepala kantor, Pimpinan instansi dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari menugaskan TPKN untuk menindaklanjuti kasus tersebut.

TPKN kemudian mengumpulkan dan melakukan verifikasi dokumen-dokumen, antara lain:

- a. Surat keputusan pengangkatan sebagai bendahara atau sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi kebendaharaan;
- b. Berita acara pemeriksaan kas/ barang;

- c. Register penutupan buku kas/ barang;
- d. Surat keterangan tentang sisa uang yang belum dipertanggungjawabkan dari Pengguna Anggaran/ Kuasa Pengguna Anggaran;
- e. Surat keterangan bank tentang saldo kas di bank bersangkutan;
- f. Fotokopi/ rekaman buku kas umum bulan yang bersangkutan yang memuat adanya kekurangan kas;
- g. Surat tanda lapor dari kepolisian dalam hal kerugian negara mengandung indikasi tindak pidana.
- h. Berita acara pemeriksaan tempat kejadian perkara dari kepolisian dalam hal kerugian negara terjadi karena pencurian atau perampokan;
- i. Surat keterangan ahli waris dari kelurahan atau pengadilan.

TPKN mencatat kerugian negara dalam daftar kerugian negara. Selanjutnya TPKN harus menyelesaikan verifikasi dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak memperoleh penugasan, dan melaporkan hasil verifikasi dalam Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara (LHVKN) dan menyampaikan kepada Pimpinan Instansi. Selanjutnya Pimpinan Instansi menyampaikan LHVKN kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterima dari TPKN dengan dilengkapi dokumen-dokumen yang telah diverifikasi.

### 3. Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjuti laporan hasil verifikasi tersebut dengan melakukan pemeriksaan untuk menyimpulkan telah terjadi kerugian negara yang meliputi:

- a. Nilai kerugian negara,
- b. Perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan
- c. Penanggung jawab.

Apabila dari hasil pemeriksaan ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara. Namun apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan melawan hukum, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM.

Namun apabila ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara yang dibuat dan dicatat oleh TPKN/D.

### 4. Penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM)

Hakikat dari SKTJM ada dua, yakni:

- a. Pengakuan bahwa bendahara mengakui telah bersalah atau lalai melakukan PMH yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara;

- b. Kesanggupan untuk mengganti kerugian negara negara yang terjadi dalam jangka waktu 40 hari sejak SKTJM ditandatangani.

Pimpinan instansi memerintahkan TPKN untuk mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM paling lambat 7 (tujuh) hari setelah menerima surat dari BPK.

Terdapat dua kemungkinan terkait dengan penyelesaian kerugian melalui SKTJM yaitu:

- a. Bendahara bersedia menandatangani SKTJM

Apabila bendahara bersedia menandatangani SKTJM maka bendahara wajib menyerahkan jaminan kepada TPKN, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen sebagai berikut:

- 1) Bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara;
- 2) Surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara.

Namun surat kuasa ini berlaku setelah BPK mengeluarkan surat keputusan pembebanan. Harta kekayaan bendahara yang dijaminakan tersebut dapat dijual atau dicairkan dalam rangka pelaksanaan SKTJM, setelah mendapat persetujuan dan dibawah pengawasan TPKN.

Penggantian kerugian negara dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari kerja sejak SKTJM ditandatangani. Apabila bendahara telah mengganti kerugian negara, TPKN mengembalikan bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual. Dalam rangka pelaksanaan SKTJM, bendahara dapat menjual dan/atau mencairkan harta kekayaan yang dijaminakan, setelah mendapat persetujuan dan di bawah pengawasan TPKN. dan apabila bendahara telah mengganti kerugian negara dimaksud, TPKN mengembalikan bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual dan/ atau mencairkan barang dan/ atau kekayaannya, dan BPK akan mengeluarkan surat rekomendasi kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dikeluarkan dari daftar kerugian negara.

- b. Bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM

Apabila bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan instansi mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM, dan pimpinan instansi yang bersangkutan memberitahukan surat keputusan pembebanan sementara kepada BPK.

Yang dimaksud dengan Surat Keputusan Pembebanan Sementara menurut Pasal 1 ayat (5) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh menteri/ pimpinan lembaga/ kepala badan-badan lain/

gubernur/ bupati/ walikota tentang pembebanan penggantian sementara atas kerugian negara sebagai dasar untuk melaksanakan sita jaminan.

Surat keputusan pembebanan sementara ini mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Pelaksanaan sita jaminan diajukan oleh instansi yang bersangkutan kepada instansi yang berwenang melakukan penyitaan selambat-lambatnya tujuh hari setelah diterbitkannya surat keputusan pembebanan sementara, dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW)

Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan SKPBW apabila:

- a. Badan Pemeriksa Keuangan tidak menerima Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara dari pimpinan instansi padahal sebelumnya BPK telah menerima laporan adanya kerugian negara;
- b. Berdasarkan pemberitahuan pimpinan instansi tentang pelaksanaan SKTJM, ternyata bendahara tidak mau menandatangani SKTJM.

SK PBW adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPK tentang pemberian kesempatan kepada bendahara untuk mengajukan keberatan atau pembelaan diri atas tuntutan penggantian kerugian negara. Bendahara dapat mengajukan keberatan atas SKPBW kepada Badan Pemeriksa Keuangan dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah tanggal penerimaan SKPBW. Apabila bendahara mengajukan keberatan dan keberatan tersebut diterima oleh Badan Pemeriksa Keuangan, maka Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan Surat Keputusan Pembebasan.

Badan Pemeriksa Keuangan menerima atau menolak keberatan bendahara, dalam kurun waktu waktu 6 (enam) bulan sejak surat keberatan dari bendahara tersebut diterima oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

6. Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan (SKP)

Selanjutnya, Berdasarkan Pasal 25 BPK Nomor 3 Tahun 2007, BPK mengeluarkan surat keputusan pembebanan apabila :

- a. Jangka waktu untuk mengajukan keberatan telah terlampaui dan bendahara tidak mengajukan keberatan; atau
- b. Bendahara mengajukan keberatan tapi ditolak; atau
- c. Telah melampaui jangka waktu 40 (empat puluh) hari sejak ditandatanganinya SKTJM namun kerugian negara belum diganti sepenuhnya.

Surat Keputusan Pembebanan ini disampaikan kepada bendahara melalui atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja dengan tembusan kepada pimpinan instansi dengan tanda terima dari bendahara. Surat keputusan pembebanan ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi.

Berdasarkan surat keputusan pembebanan dari Badan Pemeriksa Keuangan, bendahara wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah

menerima surat keputusan pembebanan (Prasetyo, 2015). Apabila dalam jangka waktu tujuh hari terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara secara tunai, maka instansi yang bersangkutan mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara. Selama proses pelelangan dilaksanakan, dilakukan pemotongan penghasilan yang diterima bendahara sebesar 50% setiap bulan sampai lunas. Apabila bendahara memasuki masa pensiun, maka dalam SKPP dicantumkan bahwa yang bersangkutan masih mempunyai utang kepada negara dan taspen yang menjadi hak bendahara dapat diperhitungkan untuk mengganti kerugian negara.

## PENUTUP

Keberadaan Pasal 4 UU PTPK sebagai dasar penegakan hukum tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara adalah untuk menegaskan bahwa ketika kerugian keuangan negara sudah beralih atau masuk ranah hukum pidana, pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara. Hal ini disebabkan karena pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak mengurangi sifat melawan hukum dalam unsur-unsur Pasal 2 dan 3 UU PTPK, namun hanya berfungsi sebagai faktor atau hal-hal yang meringankan terdakwa dan Penetapan ganti kerugian yang dilakukan oleh bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Sehingga lebih lanjut tata cara penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara ini, diatur secara tersendiri dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara. Adapun alur penyelesaian kerugian negara melalui tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara adalah dimulai dari penanganan informasi awal, yakni bermula dari adanya informasi kerugian negara/ daerah kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN); selanjutnya Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; Penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM); Penyelesaian melalui Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW); serta Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan (SKP).

## DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin & Asikin, Z. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sutedi, A. (2019). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fadjar, A. M. (2016). *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*. Malang: Setara Pres.
- Hamid, A. (2016). *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Pustaka Setia.
- Ahmad, A. F. (2012). *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik*. Jakarta: Golden Terayon press.
- Hamzah, A. (2017). *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Chaerudin, Dinar, S. A., & Fadila, S. (2009). *Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Refika Aditama. Bandung.

Karianga, H. (2011). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bandung: PT. Alumni.

Asshiddiqie, J. (2009). *Menuju Negara Hukum Yang Demokrasi*. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia.

Marpaung, L. (2019). *Asas- Teori – Praktik Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.

Saidi, M. D., & Djafar, E. M. (2017). *Hukum Keuangan Negara Teori & Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Susilo, R. (1995). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*. Bogor: Politeia.

Prasetyo, R. E. (2015). *Hukum Acara Pidana*. Bandung: Pustaka Setia.

Raharjo, S. (2009). *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiaologi*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Raharjo, S. (2007). *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.

Soekanto, S. (2016). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2011). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali press.

Pradjonggo, T. S. (2010). *Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Surabaya: ICW.