

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Korupsi di Indonesia telah menjadi wabah yang berkembang dengan sangat subur dan tentunya berdampak pada kerugian keuangan Negara. Maraknya korupsi telah mendorong pemberantasan korupsi di Indonesia, misalnya dengan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 selanjutnya disebut dengan UUPTPK. Berdasarkan Undang-Undang tersebut di antaranya tindakan korupsi yang menimbulkan kerugian keuangan Negara.

Tindakan korupsi yang menimbulkan kerugian keuangan Negara merupakan salah satu tindak pidana yang memiliki hukuman yang paling berat di antara jenis tindakan korupsi yang lain, hal ini tentunya sejalan dengan fungsi dari keuangan Negara adalah untuk membiayai kegiatan Negara yang tujuannya adalah untuk mensejahterahkan rakyat, selain itu salah satu sumber keuangan Negara adalah dari kontribusi pajak dari rakyat. Untuk menjerat para pelaku korupsi dengan Undang-Undang di atas maka harus terdapat unsur kerugian keuangan atau perekonomian Negara yang harus dibuktikan seperti dijelaskan pada Pasal 2 UU Pemberantasan Tipikor:

*“ Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara*

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

Atau pada Pasal 3:

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

Oleh karena itu penghitungan dan pembuktian adanya kerugian keuangan Negara sangatlah penting, selain untuk menjerat pelaku korupsi juga untuk mengembalikan kerugian yang telah disebabkan oleh tindakan korupsi tersebut ke kas Negara. Penghitungan kerugian keuangan Negara menjadi dasar bagi jaksa dalam dakwanya untuk menghitung seberapa besar Kerugian Keuangan Negara yang dirugikan akibat perbuatan terdakwa dalam perkara tindak pidana korupsi. Begitu pula bagi hakim dalam menentukan besarnya kerugian Negara yang harus dikembalikan oleh terdakwa.

Penghitungan dan penentuan kerugian keuangan Negara menjadi salah satu masalah yang sering muncul dan diperdebatkan dalam penyelesaian kasus tindak pidana korupsi. Masing-masing aparat penegak hukum sering memberikan interpretasi yang berbeda-beda, khususnya yang berkaitan dengan instansi mana yang berwenang melakukan penghitungan dan penentuan jumlah kerugian keuangan Negara dalam putusan pengadilan.

Tumpang-tindihnya peraturan perundang-undangan mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menghitung kerugian keuangan Negara, menjadi persoalan dalam menentukan besarnya kerugian keuangan Negara akibat perbuatan terdakwa dalam perkara tindak pidana korupsi.

Berkaitan dengan lembaga mana yang berwenang dalam menghitung kerugian keuangan Negara terkait dengan tindak pidana korupsi, UUPTPK sendiri tidak secara eksplisit mengaturnya, namun secara implisit dapat ditemukan dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) UUPTPK, yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara adalah kerugian keuangan Negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Penjelasan ini untuk memperjelas rumusan yang ada dalam Pasal 32 ayat (1) UUPTPK terkait dengan frasa “secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara.

Ketidakjelasan lembaga mana yang berwenang untuk menghitung kerugian keuangan Negara, seringkali menjadi perdebatan oleh aparat penegak hukum, hal ini dapat dilihat dalam kasus dugaan korupsi bimbingan teknis (bimtek) DPRD Surabaya dengan tersangka Ketua DPRD Wisnu Wardhana. Dalam Kasus ini, terdakwa Wisnu Wardhana keberatan dengan dakwaan jaksa mengenai besarnya kerugian keuangan Negara, sebab jaksa menggunakan hasil hitungan dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan selanjutnya disebut BPKP. Terdakwa Wisnu Wardhana melalui pengacaranya merujuk pada Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor

15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan yang selanjutnya disebut BPK yang menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain.

Hal serupa juga dialami dalam sidang kasus korupsi *Solar Home System* (SHS) di Kementerian ESDM dengan terdakwa Jacob Poernomo. Terdakwa seringkali mempersoalkan kewenangan BPKP dalam menghitung besarnya kerugian keuangan Negara, hal ini dikarenakan hasil penghitungan BPKP terkadang tidak sesuai dengan jumlah uang yang di korupsi. Fenomena ini tentunya sangat merugikan para terdakwa.

Hasil penghitungan jumlah kerugian keuangan Negara, baik dari BPK maupun PBKP dalam dakwaan jaksa, menjadi dilematis bagi hakim dalam menentukan lembaga mana yang berwenang menghitung kerugian Negara yang kemudian menjadi acuan bagi hakim melalui pertimbangan “nilai kerugian keuangan Negara” dan “pidana tambahan pengembalian kerugian keuangan Negara”.

Dalam beberapa putusan hakim, ditemukan bahwa selain BPK, hakim juga seringkali memakai hasil penghitungan kerugian keuangan Negara dari BPKP, hal ini misalnya putusan Pengadilan Tinggi Pontianak tahun 2010

yang berjumlah 2 (dua) perkara yang masing-masing diputus berdasarkan penghitungan dari BPK dan BPKP.<sup>1</sup>

Implementasi penghitungan kerugian keuangan Negara oleh hakim yang menggunakan baik lembaga BPK maupun BPKP dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena hasil penghitungan dari lembaga BPK belum tentu sama dengan hasil penghitungan dari lembaga BPKP, sehingga dapat terjadi perbedaan penafsiran dalam penghitungan kerugian keuangan Negara, akibatnya jika penghitungan kerugian keuangan Negara melebihi hasil yang dikorupsi oleh terdakwa tindak pidana korupsi maka dapat merugikan terdakwa, sebaliknya jika hasil penghitungan kerugian keuangan Negara kurang dari hasil yang dikorupsi maka Negara yang akan dirugikan.

Berdasarkan uraian diatas tentunya menarik untuk diteliti sehingga kemudian bisa mengetahui sejauh mana implementasi penghitungan kerugian keuangan Negara oleh BPK. Oleh karena itu penulis mengangkat masalah ini dalam penulisan hukum/skripsi dengan judul **“Implementasi Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Nomor 16/Pid.Sus/2013/P.Tpikor.Yk”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimana implementasi

---

<sup>1</sup> Hernold Ferry Makawimbang, 2014, *Kerugian Keuangan Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm.118.

penghitungan kerugian keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam perkara tindak pidana korupsi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai untuk mengetahui implementasi penghitungan kerugian keuangan Negara oleh Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi.

### **D. Manfaat Penelitian :**

#### 1. Teoritis

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi hukum pidana, khususnya pidana korupsi kaitannya dengan kewenangan lembaga dalam menghitung kerugian keuangan Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

#### 2. Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi:

- a. Mahasiswa sebagai persyaratan dalam memperoleh gelar strata 1 (satu) di bidang hukum.
- b. Para pembentuk Undang-Undang sebagai saran dalam membentuk Undang-Undang agar tidak terjadi tumpang-tindih dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan penghitungan kerugian Negara.
- c. Aparat penegak hukum agar lebih teliti dalam menangani kasus-kasus korupsi terkait dengan kewenangan lembaga untuk

menghitung kerugian keuangan Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Masyarakat sebagai pengetahuan tambahan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulis menyatakan bahwa penulisan hukum yang berjudul “Implementasi Penghitungan Kerugian Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi” merupakan hasil karya penulis, bukan merupakan duplikasi maupun plagiasi dari karya penulis lain. Hal ini dapat dibuktikan dengan membandingkan penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti terlebih dahulu, sebagai berikut:

1. Ramadani Ajeng Saputri, 09340128, Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Kalijaga Yogyakarta dengan judul skripsi “Analisis Terhadap Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi” (Studi Kasus Di Kejaksaan Negeri Magelang Tahun 2011-2012). Rumusan masalahnya adalah Bagaimana pengembalian kerugian keuangan Negara akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kejaksaan Negeri Magelang? Dan apakah kendala yang dihadapi Kejaksaan Negeri Magelang dalam pengembalian kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi?.

Tujuan penelitiannya untuk mengetahui pengembalian kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi dan kendalanya yang dihadapi di Kejaksaan Negeri Magelang.

Ada pun hasil penelitian dalam tulisan ini adalah bahwa Pengembalian kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi yang ditangani Kejaksaan Negeri Magelang melalui pembayaran uang pengganti bagi setiap terdakawa korupsi belum sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yaitu pembayaran uang pengganti jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang di peroleh dari tindak pidana korupsi. Meskipun tuntutan jaksa dalam menuntut pembayaran uang pengganti kepada terdakwa dipenuhi oleh majelis hakim, jaksa tidak bertindak dan menggunakan wewenangnya sebagai penuntut umum secara maksimal dan dalam perannya untuk mengembalikan kerugian Negara tindak pidana korupsi Kejaksaan Negeri Magelang hanya memiliki sedikit kendala yaitu pelaku tindak pidana korupsi belum bisa mengembalikan kerugian Negara melalui uang pengganti dikarenakan pelaku tersangkut masalah korupsi lebih dari satu sehingga pelaku harus membayar uang pengganti dari kasus korupsi yang sebelumnya. Hal ini yang menyebabkan pengembalian kerugian Negara sedikit terlambat. Untuk kasus korupsi yang lain pengembalian kerugian Negara melalui pembayaran uang pengganti sudah terlaksana.

2. Wilibrodus Harum, 1105105561, Fakultas hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, dengan judul skripsi “Interpretasi Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi yang terjadi di Badan Usaha Milik Negara berbentuk Persero”. Rumusan masalahnya

Apakah secara yuridis keuangan BUMN Persero dapat disebut sebagai keuangan Negara, dan Bagaimana penafsiran hakim terhadap unsur kerugian Negara dalam perkara Tindak Pidana Korupsi yang terjadi pada BUMN Persero?

Tujuan penelitiannya untuk mengetahui dan menganalisis apakah keuangan BUMN Persero dapat disebut sebagai keuangan Negara, dan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana interpretasi unsur kerugian keuangan Negara oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana korupsi yang terjadi dalam BUMN Persero.

Adapun hasil penelitian dalam tulisan ini adalah Secara yuridis status keuangan Negara yang diinvestasikan dalam BUMN Persero adalah bagian dari keuangan Negara. Hal tersebut karena keuangan yang ada dalam BUMN Persero bersumber dari APBN sehingga harus dipertanggungjawabkan penggunaannya, sebab uang tersebut berasal dari uang rakyat. Jadi, posisi BUMN Persero hanya sebatas mengelola saja namun tidak menghilangkan karakteristiknya sebagai uang Negara dan status keuangan Negara dalam BUMN Persero secara yuridis sudah diperkuat oleh Putusan MK RI No.48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK RI No.62/PUU-IX/2013 yang pada pokoknya menyatakan bahwa keuangan Negara yang diinvestasikan dalam BUMN tetaplah bagian dari keuangan Negara. Selain itu, Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang bekerja di BUMN juga menerima gaji atau upah dari keuangan Negara. Dan Penafsiran Unsur merugikan keuangan Negara yang merupakan kelompok delik

yang terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 ternyata oleh hakim dalam memutus perkara tindak pidana korupsi yang terjadi di BUMN Persero ditafsirkan secara berbeda-beda. Ada yang menafsirkan unsur kerugian keuangan Negara bisa diterapkan terhadap kerugian akibat tindak pidana korupsi yang terjadi di BUMN Persero dan sebaliknya ada yang menafsirkan unsur kerugian keuangan Negara tidak bisa diterapkan terhadap kerugian keuangan Negara akibat tindak pidana korupsi.

3. Adityo Wisnu Kusumo, 050509177, Fakultas Hukum Universitas Atma Yaya Yogyakarta, dengan judul skripsi “Pengawasan Dan Pelaksanaan Putusan Pidana Pembayaran Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi”. Rumusan masalahnya adalah Bagaimana pengawasan dan pelaksanaan uang pengganti oleh jaksa dalam tindak pidana korupsi? Dan Apa yang menjadi kendala dalam pengawasan dan pelaksanaan putusan pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi? Tujuan penelitiannya untuk memperoleh data tentang pengawasan dan pelaksanaan putusan pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi dan untuk memperoleh data tentang kendala dalam pengawasan dan pelaksanaan putusan pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi. Adapun hasil penelitian dalam tulisan ini adalah Pengawasan dilingkungan kejaksaan RI dilakukan oleh jaksa

agung muda, peraturan perihal jaksa agung muda pengawasan diatur dalam keppres no. 86 tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI. Pelaksanaan putusan pidana pembayaran uang pengganti tersebut dilakukan oleh kejaksaan berdasarkan peraturan jaksa agung RI nomor : B-020/A/J/04/2009 mengatur mengenai penyelesaian uang pengganti dan Kedala yg sering dialami kejaksaan dari sisi terpidana adalah :

- a. Terpidana maupun ahli warisnya sudah tidak ada barang<sup>2</sup> yang dapat di sita untuk membayar uang pengganti, sekalipun sdh diupayakan secara optimal
- b. Harta benda yang diperoleh dari korupsi oleh terpidana banyak yang dipindah tanganka kepada orang lain atau dengan kata lain sudah terdaftar atas nama orang lain dengan meksud untuk menghindari penyitaan atau pengembalian kepada Negara. Serta jika ada harta benda pada terpidana, kebanyakan tidak mencukupi jumlah uang pengganti yang harus dibayarkan kepada Negara.

## **F. Batasan Konsep**

### **1. Implementasi**

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) implementasi di artikan sebagai pelaksanaan atau penerapan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> KBBI, hlm 529.

## 2. Kerugian Keuangan Negara

Berdasarkan pasal 1 angka (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyebutkan bahwa Kerugian keuangan Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

## 3. Badan Pemeriksa Keuangan

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyebutkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga Negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 4. Tindak Pidana Korupsi

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tindak pidana korupsi yang dimaksudkan adalah Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK. Dalam Pasal 2 UUPTPK yang dimaksud dengan Tindak Pidana Korupsi adalah dilakukan oleh 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, sedangkan dalam pasal 3 UUPTPK yang dimaksudkan dengan tindak

pidana korupsi adalah dilakukan oleh setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalagunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Sehubungan dengan judul penelitian di atas, maka jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Dengan meneliti bagaimana kewenangan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan dalam menghitung kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi dengan menggali keterangan dari Nara Sumber.

### **2. Sumber Data**

Data-data yang digunakan penulis dalam penulisan hukum ini adalah data sekunder sebagai data utama, yang meliputi:

#### **a. Bahan hukum primer:**

- 1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasa Tindak Pidana Korupsi

- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Negara.
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- 6) PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Interen Pemerintah
- 7) Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum, pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet dan majalah ilmiah.

- c. Bahan Hukum Tersier yang meliputi bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan kamus hukum.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penulisan hukum ini adalah:

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari dan menganalisis bahan-bahan hukum primer dengan bahan hukum sekunder.
- b. Wawancara, yaitu dengan mengajukan secara langsung beberapa pertanyaan kepada Narasumber yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

### 4. Narasumber

- a. Wiji Pramajati, S.H., M.Hum. Sebagai Hakim di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Yogyakarta.
- b. Nanik Kushartanti S.H., MH. Sebagai Jaksa Pada Kejaksaan Tinggi Yogyakarta
- c. Agustinus Triyonojati, S.H., M.Hum sebagai Kepala Sub Bagian Hukum BPK Perwakilan D.I Yogyakarta

### 5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, dianalisis secara kualitatif. Metode kualitatif merupakan metode analisis data yang didasarkan pada pemahaman dan pengelolaan data secara sistematis yang diperoleh dari studi kepustakaan. Setelah data dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan metode berpikir secara deduktif yang berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli kemudian ditarik kesimpulan.

## **H. Sistematika Penulisan Hukum**

### **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

### **BAB II : Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Perkara Korupsi.**

Berisi tentang pembahasan atas permasalahan yang menjadi pokok permasalahan penulis. Pembahasan tersebut meliputi tinjauan umum tentang putusan pengadilan tindak pidana korupsi terkait penghitungan kerugian keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPK).

### **BAB III : Penutup**

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran, dari penulis setelah melakukan penelitian hukum.