



## **TAFSIR ATAS KETENTUAN UNDANG-UNDANG TENTANG KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

**Dr. Suhardi Somomoeljono, S.H.,M.H.**

Dosen Pascasarjana Universitas Matla'ul Anwar Banten

### **ABSTRAK**

*Dalam hukum pidana, dalam rangka penegakan hukum, dan atau dalam rangka membuktikan, adanya atau terjadinya delik pidana, maka unsur, terhadap kerugian keuangan negara, dalam tindak pidana pemberantasan korupsi, merupakan variabel yang bersifat dominan, termasuk unsur-unsur yang terkait lainnya.*

*Hukum positif di Indonesia, yang di implimentasikan, dalam bentuk undang-undang, selalu memiliki persepsi yang berbeda, terkait unsur merugikan keuangan negara, sehingga dalam pelaksanaannya, banyak menimbulkan tafsir hukum yang meluas.*

*Dengan luasnya, cakupan penafsiran hukum, maka dapat mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum. Sehingga, dalam kajian tulisan ini, penulis khusus menyoroti, adanya tafsir hukum, atas unsur kerugian keuangan negara, khususnya dalam tindak pidana korupsi.*

### **ABSTRACT**

In criminal law, in the context of law enforcement, and or in order to prove, the existence or occurrence of a criminal offense, then the element, for state financial losses, in the crime of eradicating corruption, is a dominant variable, including other related elements.

Positive law in Indonesia, which is implemented in the form of a law, always has a different perception regarding the element of harming state finances, so that in its implementation, many legal interpretations arise.

With the breadth, scope of legal interpretation, it can lead to legal uncertainty. So, in the study of this paper, the author specifically highlights the existence of legal interpretations of the elements of state financial losses, especially in corruption.

**Kata kunci** : Kerugian Keuangan Negara, Delik Tindak Pidana Korupsi, Hukum Pidana.

### **I. PENDAHULUAN**

Unsur kerugian keuangan negara merupakan unsur yang penting dalam rangka penegakan hukum korupsi selain unsur-unsur lainnya, antara lain, unsur perbuatan melawan hukum, unsur penyalahgunaan wewenang, dan unsur-unsur lainnya, sesuai dengan rumusan yang secara definitif telah dirumuskan, oleh pembentuk undangundang terkait.

Dalam tulisan ini, Penulis secara khusus akan menguraikan unsur kerugian keuangan negara, yang telah ditentukan oleh beberapa peraturan perundang-undangan termasuk Surat Edaran Mahkamah Agung RI. Lebih jauh, dengan adanya kajian hukum, terkait dengan unsur kerugian keuangan negara, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, sebagai bagian dari pengabdian masyarakat, sehingga sebagai insan akademis dapat mendarmabaktikan ilmunya, dalam perspektif bentuk penyuluhan hukum kepada masyarakat.

Kesadaran hukum masyarakat, tidak dapat lepas dari tanggung jawab moral kampus, melalui dosen-dosen pengajar untuk senantiasa memberikan penyuluhan hukum, dengan berbagai cara dan metode, satu diantaranya adalah jurnal hukum dalam kemasan ilmiah, sehingga akurasi datanya, dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah atau keilmuan.

## II. PEMBAHASAN UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM UU BPK, UU PERBENDAHARAAN NEGARA, UU PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI, YURISPRUDENSI MAHKAMAH KONSTITUSI RI, DAN SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG RI

Khusus pengaturan, tentang unsur kerugian terhadap keuangan negara, secara tekstual dapat disimak atau dibaca, pada pasal berikut:

### 1. Pasal 1 angka 15 [Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan](#) (“UU BPK”):

*“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”<sup>1</sup>*

Dijelaskan bahwa berdasarkan UU BPK dan **Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen** yang menilai/menetapkan

---

<sup>1</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51fb46e7a8edc/cara-menentukan-adanya-kerugiankeuangan-negara/>

ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah **Badan Pemeriksa Keuangan** (“BPK”) dan **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan** (“BPKP”). Adapun perhitungan kerugian negara sendiri bersifat kasuistis, atau dilihat kasus per kasus.<sup>2</sup>

2. **Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara** (“UU Perbendaharaan Negara”):

*“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”<sup>3</sup>*

**Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara** dikatakan bahwa kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawainegeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.<sup>4</sup> **Pasal 1 Angka 22 UU Perbendaharaan Negara** yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang benar-benar nyata.

3. **Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi** (“UU 31/1999”);

---

<sup>2</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51fb46e7a8edc/cara-menentukan-adanya-kerugiankeuangan-negara/>

<sup>3</sup> Loc cit

<sup>4</sup> Loc cit

*“Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”<sup>5</sup>*

#### **4. Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi RI**

**Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI, dinyatakan sebagai bentuk perbuatan pidana atau delik materiil, bukan merupakan delik formil. Bahwa secara tektual bunyi dari pasal-pasal tersebut, sebagai berikut:**

Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara seumur hidup atau paling singkat empat tahun dan paling lama 20 tahun, dan atau denda paling sedikit Rp200 juta dan paling banyak Rp1 miliar.

Sementara dalam pasal 3 menyebutkan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara seumur hidup atau paling singkat satu tahun dan paling lama 20 tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50 juta dan paling banyak Rp1 miliar.

Bahwa, suatu tindakan dapat disebut ‘merugikan keuangan negara’ apabila benarbenar nyata telah ditemukan kerugian negara. Kerugian ini diperoleh dari hasil penghitungan temuan instansi yang berwenang seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau akuntan publik yang ditunjuk.<sup>6</sup>

Bahwa MK RI, telah menghapus kata “dapat”, dalam pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3, dengan demikian, delik korupsi yang selama ini, sebagai delik formil, berubah

---

<sup>5</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51fb46e7a8edc/cara-menentukan-adanya-kerugiankeuangan-negara/>

<sup>6</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170126034538-12-189089/hakim-mk-beda-pendapat-soalkerugian-negara-dalam-uu-tipikor>

menjadi delik materiil, yang mensyaratkan adanya akibat, yakni berupa unsur kerugian keuangan negara, harus dihitung secara nyata / pasti. Tegasnya, unsur kerugian keuangan negara, tidak lagi dipahaminya sebagai, perkiraan (potential loss), tetapi harus dipahaminya, benar-benar sudah terjadi, atau nyata (actual loss), dalam delik tindak pidana korupsi.

**5. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016**

SEMA tersebut mengatur tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Salah satu poinnya rumusan kamar pidana (khusus) yang menyatakan hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara konstitusional berwenang mendeclare kerugian keuangan negara. Selengkapnya berbunyi: <sup>7</sup>

***“A. Rumusan Hukum Kamar Pidana***

*6. Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah **Badan Pemeriksa Keuangan** yang memiliki **kewenangan konstitusional**, sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja*

*Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Namun, tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu, hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara.”*

Guru Besar Hukum Pidana Universitas Padjajaran **Prof. Komariah Emong Sapardjaja**, mengatakan bahwa “UU 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

---

<sup>7</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negarasema-pun-tak-mengikat/>

tindakan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian negara. Jadi, ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting.”<sup>8</sup>

Menurut **Drs. P.A.F. Lamintang**, perbedaan delik formal dengan delik materil adalah sebagai berikut: “Delik formal ialah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang. Sedangkan delik materil, delik yang dianggap telah selesai dengan ditimbulkannya akibat yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.”<sup>9</sup>

Lebih jauh, **Drs. Adami Chazawi**, menjelaskan delik formil dan delik material sebagai berikut:

“Disebut dengan cara formil karena dalam rumusan dicantumkan secara tegas perihal larangan melakukan perbuatan tertentu. Yang menjadi pokok larangan dalam rumusan itu ialah melakukan perbuatan tertentu. Dalam hubungannya dengan selesainya tindak pidana, jika perbuatan yang menjadi larangan itu selesai dilakukan, tindak pidana itu selesai pula tanpa bergantung pada akibat yang timbul dari perbuatan. Sedangkan perumusan dengan cara materil maksudnya ialah yang menjadi pokok larangan tindak pidana ialah pada menimbulkan akibat tertentu, disebut dengan akibat yang dilarang atau akibat konstitutif. Titik beratnya larangan adalah pada menimbulkan akibat, sedangkan wujud perbuatan apa yang menimbulkan akibat itu tidak menjadi persoalan. Dalam hubungannya dengan selesainya tindak pidana, maka untuk selesainya tindak pidana bukan bergantung pada selesainya wujud perbuatan, tetapi bergantung pada apakah dari wujud perbuatan itu akibat yang dilarang telah timbul atau belum.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51fb46e7a8edc/cara-menentukan-adanya-kerugiankeuangan-negara/>

<sup>9</sup> Lamintang, P.A.F., “*Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*”, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997, Hal. 213

<sup>10</sup> Chazawi, Adami, “*Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana*”, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, Hal. 119.

### **III. KEUANGAN NEGARA**

Pengertian keuangan negara, berdasarkan bunyi teks undang-undang, berdasarkan Pasal 1 angka 1, dapat disimak, rumusannya sebagai berikut ;

Kuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara; d. Pengeluaran Negara;
- d. Penerimaan Daerah;
- e. Pengeluaran Daerah;
- f. 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;
- g. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- h. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

### **IV. PERBEDAAN ANTARA KEUANGAN NEGARA DAN KEKAYAAN NEGARA**

Apa bedanya keuangan Negara dan kekayaan Negara? Dalam UU No.17 tahun 2003 pasal 1 keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Kekayaan Negara adalah semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dikuasai dan /atau dimiliki oleh Negara.

Subyek kekayaan Negara yang dikuasai berupa kekayaan Negara potensial yang terbagi atas sektor-sektor agrarian/pertanahan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, mineral, dan batubara, minyak dan gas bumi, kelautan dan perikanan, sumber daya air, udara dan antariksa, energy, panas bumi, kekayaan Negara lainnya. Diatur di dalam Undang-undang sektoral. Menteri keuangan sebagai pengelola fiscal dan menteri/pimpinan lembaga sebagai pengelola sektoral.

Subyek kekayaan Negara yang dimiliki berupa barang milik Negara/daerah yaitu barang berwujud, barang tidak berwujud, barang bergerak, barang tidak bergerak yang berasal dari pembelian atau perolehan atas beban APBN/D dan perolehan lainnya yang sah. Menteri keuangan sebagai pengelola barang milik Negara dan gubernur/bupati/walikota sebagai pengelola barang milik daerah dan menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna barang milik Negara dan barang/daerah.

Subyek kekayaan Negara yang dipisahkan berupa penyertaan modal Negara pada BUMN/D, penyertaan modal pemda pada BUMN/D, kekayaan Negara pada Badan Hukum lainnya, dan kekayaan Negara pada lembaga internasional. Menteri keuangan sebagai wakil pemerintah pusat dalam kepemilikan kekayaan Negara daerah dan menteri BUMN sebagai kuasa pemegang saham BUMN. (sumber DJKN goes to campus<sup>11</sup>)

## **V. TAFSIR ATAS KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Ketentuan yang mengatur tentang unsur kerugian negara diatur di beberapa undangundang dan ketentuan lainnya, antara lain pada surat edaran MA RI, dan juga diatur dalam yurisprudensi MK RI, dan belum adanya satu persepsi yang sama, sehingga masih berpotensi, terjadinya tafsir yang bersifat meluas.

MK RI lebih jauh dalam putusannya menyatakan, delik tindak pidana korupsi, tidak lagi merupakan delik formil, tetapi merupakan delik materiil, yang mensyaratkan adanya akibat, hal tersebut secara nyata, telah membuktikan bahwa, terdapat beberapa tafsir yang berbeda, berdasarkan hukum positif, yang berlaku. Terkait dengan putusan MK RI

---

<sup>11</sup> [https://www.djkn.kemenukeu.go.id/berita\\_media/baca/6817/Beda-Keuangan-Negara-dan-KekayaanNegara.html](https://www.djkn.kemenukeu.go.id/berita_media/baca/6817/Beda-Keuangan-Negara-dan-KekayaanNegara.html)



tersebut, dikaitkan dengan prinsip-prinsip dalam hukum pidana, terkait dengan, dimana perumusan tindak pidana harus memenuhi prinsip hukum harus secara tertulis (*lex scripta*), haruslah ditafsirkan seperti halnya yang terbaca (*lex stricta*), dan tidak diperbolehkan multi tafsir (*lex certa*), maka putusan MK RI, telah sesuai dengan, prinsip-prinsip, yang diatur dalam hukum pidana.

Selain telah diatur oleh beberapa undang-undang dan juga yurisprudensi MK RI, Mahkamah Agung RI, juga mengatur bahwa Hakim juga berwenang untuk menentukan ada atau tidaknya unsur kerugian atas keuangan negara.