

Pertanggungjawaban Pidana terhadap Dana Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) yang Merugikan Keuangan Negara

Jhon Piter Situmeang
jhonpiter88@gmail.com
Universitas Moch. Sroedji

ABSTRAK

Dengan tolak ukur bahwasanya tindak pidana korupsi bersifat tindak pidana yang luar biasa (*extra ordinary crimes*) yang tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga melanggar hak sosial dan ekonomi masyarakat luas sehingga penindakannya perlu upaya comprehensive extra ordinary measures sehingga banyak peraturan, lembaga dan komisi yang di bentuk oleh pemerintah untuk menanggulangnya. Sehingga menanggulangi perihal anggaran daerah yang dikatakan SiLPA belum diatur secara kepastian hukum baik berupa peraturan perundang-undangan maupun peraturan-peraturan di bawahnya, dan ini dapat dijadikan sebagai acuan temuan kekosongan aturan/hukum pada peraturan perundangan-undangan kita perihal sejak kapan keputusan secara yuridis dana anggaran daerah itu dikatakan SiLPA. Karya ilmiah/tesis ini mengemukakan 2 poin besar, yakni: (1) Apakah penggunaan dana Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) yang tidak sesuai dan mengakibatkan kerugian negara dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi; (2) Bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap pengaturan penggunaan dana Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) agar tidak terjadi tindak pidana korupsi di masa yang akan datang.

KATA KUNCI : *Kerugian Negara, Tindak Pidana Korupsi, SiLPA*

I. PENDAHULUAN

Adanya pemberlakuan mengenai otonomi daerah, setiap daerah diwajibkan mampu mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki untuk membiayai seluruh belanja-belanja daerah berdasarkan azas kepatuhan, kebutuhan, dan juga kemampuan daerah seperti yang tercatum dalam anggaran daerah. Terlaksananya otonomi daerah ini juga menimbulkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah yang mewajibkan pemerintah daerah untuk menyiapkan laporan keuangan daerah sebagai bagian dari laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Laporan keuangan dan Anggaran Pengeluaran dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah sarana dan alat utama dalam menjalankan otonomi daerah. Di dalam laporan keuangan dan APBD terdapat unsur pendapatan dan belanja. Pendapatan daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan daerah guna membiayai proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan daerah sedangkan belanja merupakan pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri yang selanjutnya disingkat Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Negara menyebutkan bahwa pendapatan daerah menjadi sumber penerimaan bagi pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Adanya anggaran dari pemerintah harus dibarengi pembuatan program yang sesuai dengan aturan, agar anggaran benar-benar terserap. Jika dana tersebut tidak terserap semua sehingga memunculkan sisa lebih penggunaan anggaran. Permendagri No. 21 Tahun 2011 Pasal 1 angka 55 menyebutkan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disingkat SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA yang besar dijelaskannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak bisa membuat program dengan baik sehingga dana yang digelontorkan tidak terserap seluruhnya.

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Banyak daerah belum memahami persoalan ini sehingga banyak daerah menganggap SiLPA sebagai PAD. Padahal SiLPA adalah dana sisa yang hanya boleh digunakan dalam pembiayaan. Rendahnya serapan anggaran yang menyisakan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) sarat dengan dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik. Penyalahgunaan wewenang kerap dilakukan oknum pejabat pemerintahan, terutama di daerah dengan alasan hak otonomi. Ini pula yang akhirnya berdampak pada

serapan anggaran yang kurang maksimal. Selain itu, adanya stagnasi pembangunan yang merugikan masyarakat. Sebab, banyak pejabat yang beralasan takut menggunakan anggaran yang dapat dipertanggung jawabkan tersebut

Fakta bahwa dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, Indonesia sudah melahirkan 205 daerah baru, terdiri dari 7 provinsi, 164 Kabupaten dan 34 kota. Sejak itu pula, perilaku korupsi di daerah semakin menggila. Berdasarkan pengamatan Indonesia Corruption Watch yang (ICW) hingga satu semester 2010, setidaknya ada 1.800 kasus korupsi terungkap dan sudah masuk pengadilan. Dari data ini, sepanjang 2004-2009 tercatat setidaknya 1.243 anggota DPRD terlibat korupsi. Fakta yang berhasil dihimpun ICW ini hampir sama dengan data Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada (Pukat UGM). Pukat UGM melaporkan kepada KPK, terdapat 1.891 kasus korupsi di daerah hasil pemekaran. Korupsi terbanyak terjadi di Provinsi Banten 593 kasus, Kepulauan Riau 463 kasus, Maluku Utara 184 kasus, Kepulauan Bangka Belitung 173 kasus, Sulawesi Barat 168 kasus, Gorontalo 155 kasus, dan Papua Barat 147 kasus. Sisanya di daerah lain. Bagi Pukat, melonjaknya kasus korupsi di daerah lantaran dipicu oleh tingginya anggaran negara digelontorkan ke daerah. Hal tersebut menyebabkan gagalnya proses pembangunan di daerah baru hasil pemekaran. 80 % daerah baru hasil pemekaran gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹ Adanya indikasi tindak pidana korupsi dalam pengelolaan dana Sisa Lebih Penghitungan Anggaran (SiLPA) yang menyebabkan kerugian negara sebenarnya merupakan trik Kepala Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Padahal seharusnya, penggunaan Dana SiLPA harusnya dipergunakan untuk APBD selanjutnya. Pada kenyataannya, selama ini dalam pengelolaan SiLPA, kepala daerah tidaklah mengacu pada peraturan menteri dalam negeri tersebut dan pengelolaan yang salah tersebut menyebabkan kerugian negara sehingga banyak kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi atas penyalahgunaan anggaran yang menyebabkan kerugian negara.

Adanya penyalahgunaan dana SiLPA yang dilakukan oleh Kepala Daerah tidak lantas membuat Kepala Daerah tersebut dengan mudah untuk diusut, dikarenakan kepala daerah bersembunyi pada diskresi UU Nomor 30 tahun 2014. Menurut UU ini, Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang, dengan tujuan untuk: a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. Mengisi kekosongan hukum; dan c. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Diskresi dimaksud meliputi: a. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; b. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; c. Pengambil Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d. Pengambilan Keputusan

¹ Lira News, Jakarta, 30 Oktober 2010, diakses tanggal 12 November 2024.

dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Salah satu kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor Perkara 686K/Pid.Sus/2007 a/n Hi. Amir Piola Isa yang berkenaan dengan penyalahgunaan kewenangan Atributif adalah kasus Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Gorontalo yaitu Amir Piola Isa beserta Gubernur Gorontalo yaitu Fadel Muhammad pada tahun 2002, yang kemudian kasus ini baru mencuat kisaran tahun 2004-2005. Kasus bermula saat terdapat dana Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) APBD Gorontalo tahun 2001 sebesar 12 Milyar, kemudian timbul aspirasi dari anggota DPRD untuk mendapatkan dana mobilitas sebagai penunjang kegiatan anggota DPRD. Kemudian untuk mewujudkan aspirasi tersebut, Amir Piola beserta Fadel Muhammad selaku Gubernur Gorontalo membuat SKB yang intinya menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan bantuan dana sebesar 120 juta kepada 45 anggota DPRD untuk kepentingan mobilisasi, yaitu pengadaan mobil bagi setiap anggota DPRD. Namun dalam pencairan dana tersebut, telah menyalahi prosedur karena penggunaan dana anggaran daerah tidak dilandasi dengan Peraturan Daerah, melainkan hanya dengan membuat SKB antara Gubernur dengan ketua DPRD.

Tindakan yang dilakukan Amir Piola dan Fadel Muhammad tidak mempunyai payung hukum, dan Secara formil perbuatan terdakwa Amir Piola dengan Fadel Muhammad yang menandatangani SKB sebagai dasar keluarnya dana tersebut telah bertentangan dengan ketentuan pasal 25 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah bahwa : “Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah.” Kemudian untuk melegalkan tindakannya, Amir Piola berlaibi bahwa dana tersebut merupakan kredit dari Bank Sulawesi Utara (SULUT) cabang Gorontalo. Namun setelah berita mencuat ke permukaan dan menimbulkan reaksi dari masyarakat, Amir Piola mengelabui dengan membuat Slip setoran Bank SULUT yang pada kenyataannya setoran tersebut adalah fiktif belaka, yang kemudian setoran fiktif tersebut dikuatkan dengan adanya pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa slip tersebut adalah slip setoran palsu. Tidak berhenti sampai disitu, untuk mempertahankan dan membenarkan tindakan pengeluaran dana tersebut, Amir Piola kemudian menetapkan Pengeluaran Dana sebesar 5,4 Milyar tersebut dan dituangkan dalam Perda Perubahan APBD tahun 2002. Namun hal ini tidak dibenarkan, dengan pertimbangan Perda yang mendasari SKB tentang Pelampauan APBD anggaran tahun 2002 yang tidak valid. Atas adanya desakan dari masyarakat Gorontalo beserta perintah Lisan Mendagri maupun BPK, 2 tahun kemudian yaitu pada tahun 2004 secara sukarela Amir Piola mengembalikan dana tersebut dengan Tiga kali pembayaran. Setelah itu, BPK menyatakan bahwa

tidak ada kerugian keuangan Negara dan keuangan Negara telah dipulihkan. Atas tindakan Amir Piola (ketua DPRD Provinsi Gorontalo) tersebut, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi menyatakan Amir Piola secara sah dan bersalah memenuhi unsur dalam Pasal 3 UUPTPK. Namun dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung salah satu dari tiga Majelis hakim berpendapat lain, disinilah terjadi perbedaan pendapat (*Dissenting Opinion*). Fakta hukum bahwa terdakwa Amir Piola dengan secara sukarela mengembalikan kerugian keuangan Negara, menjadi pertimbangan hukum tersendiri bagi salah seorang Majelis Hakim Agung yang melakukan *Dissenting Opinion*, yang mengikuti pendapat ahli yang ditunjuk oleh BPK untuk menjadi Auditor sebagai perwakilan dari BPK, yang menyatakan bahwa kerugian keuangan Negara telah hapus karena kerugian Negara telah dipulihkan.

Tindak pidana korupsi mempunyai hukum acara khusus yang menyimpang dari ketentuan hukum acara pada umumnya. Hukum Acara Pidana yang diterapkan bersifat "*lex specialist*" yaitu adanya penyimpangan-penyimpangan yang dimaksudkan untuk mempercepat prosedur dan memperoleh penyidikan penuntutan serta pemeriksaan sidang dalam mendapatkan bukti-bukti suatu perkara pidana korupsi dan penyimpangan tersebut dilakukan bukan berarti bahwa hak asasi teranga/terdakwa dalam tindak pidana korupsi tidak dijamin atau dilindungi, tetapi diusahakan sedemikian rupa sehingga penyimpangan-penyimpangan itu bukan merupakan penghapusan seluruhnya yang terpaksa dilakukan untuk menyelamatkan hak asasi tersebut dari bahaya yang ditimbulkan korupsi. Sedangkan di pihak lain, sebagi ketentuan umum atau "*lex generalis*" dalam artian bagaimana melakukan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan sidang pengadilan dalam perkara korupsi sepanjang tidak diatur adanya penyimpangan dalam Undang Undang No. 31 Tahun 1999, prosesnya identik dengan perkara pidana umumnya yang mengacu KUHAP.

Dengan tolak ukur bahwasanya tindak pidana korupsi bersifat tindak pidana yang luar biasa (*extra ordinary crimes*) karena bersifat sistemik, endemik yang berdampak sangat luas (*systematic dan widespread*) yang tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga melanggar hak sosial dan ekonomi masyarakat luas sehingga penindakannya perlu upaya *comprehensive extra ordinary measures* sehingga banyak peraturan, lembaga dan komisi yang di bentuk oleh pemerintah untuk menanggulangnya. Sehingga menanggulangi perihal anggaran daerah yang dikatakan SiLPA belum diatur secara kepastian hukum baik berupa peraturan perundang-undangan maupun peraturan-peraturan di bawahnya, dan ini dapat dijadikan sebagai acuan temuan kekosongan aturan/hukum pada peraturan perundangan-undangan kita perihal sejak kapan keputusan secara yuridis dana anggaran daerah itu dikatakan SiLPA.

II. METODOLOGI

Metode penelitian merupakan bagian penting dalam penulisan sebuah karya ilmiah. Metode penelitian memuat jenis penelitian yang digunakan, pendekatan penelitian, bahan hukum, dan uraian singkat teori yang relevan dengan penelitian yang dilakukan. Bagian ini juga memuat teknik pengumpulan bahan hukum dan teknik analisis dalam melengkapi penelitian yang dilakukan. Penelitian kali ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif dengan beberapa pendekatan diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Adapun bahan hukum yang diunakan pada penelitian kali ini terdapat dua macam yaitu bahan hukum primer yakni perturan-perundang undangan yang berlaku diindonesia dan bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang telah ada. Adapun teori yang digunakan pada penelitian kali ini adalah teori kewenangan, teori kepastian hukum dan teori kebijakan hukum pidana. Keseluruhan metodologi dan teori yang digunakan untuk menjawab permasalahan pada penelitian kali ini.

III. PENGGUNAAN DANA SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN (SILPA)

Adanya pemberlakuan mengenai otonomi daerah, setiap daerah diwajibkan mampu mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki untuk membiayai seluruh belanja-belanja daerah berdasarkan azas kepatuhan, kebutuhan, dan juga kemampuan daerah seperti yang tercatum dalam anggaran daerah. Terlaksananya otonomi daerah ini juga menimbulkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah yang mewajibkan pemerintah daerah untuk menyiapkan laporan keuangan daerah sebagai bagian dari laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Laporan keuangan dan Anggaran Pengeluaran dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah sarana dan alat utama dalam menjalankan otonomi daerah. Di dalam laporan keuangan dan APBD terdapat unsur pendapatan dan belanja. Pendapatan daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan daerah guna membiayai proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan daerah sedangkan belanja merupakan pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah

untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan daerah (Perda) maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Hal ini telah tertuang dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Peraturan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah selanjutnya disebut BLUD.

Struktur APBD yang terbaru adalah berdasarkan Permendagri Nomor 21 tahun 2011 pedoman pengelolaan keuangan daerah. Bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri No. 21 Tahun 2011 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu : “pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.” Menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011:

Pendapatan dibagi menjadi 3 kategori yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja daerah diklasifikasikan menjadi beberapa macam yaitu: klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum; perumahan rakyat; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perhubungan; lingkungan hidup; pertanahan; kependudukan dan catatan sipil; pemberdayaan perempuan; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; sosial; tenaga kerja; koperasi dan usaha kecil dan menengah; penanaman modal; kebudayaan; pemuda dan olah raga; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; pemerintahan umum; kepegawaian; pemberdayaan masyarakat dan desa; statistik; arsip; dan komunikasi dan informatika. Sedangkan klasifikasi belanja menurut urusan pilihan mencakup: pertanian; kehutanan energi dan sumber daya mineral; pariwisata; kelautan dan perikanan; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi. Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari: pelayanan umum; ketertiban dan ketentraman; ekonomi; lingkungan hidup; perumahan dan fasilitas umum; kesehatan; pariwisata dan budaya; pendidikan; dan perlindungan sosial.

Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan daerah dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan daerah mencakup sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan penerimaan piutang daerah. Sedangkan, pengeluaran pembiayaan terdiri dari pembentukan dana cadangan, penanaman modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan bahwa Laporan Realisasi Anggaran yang selanjutnya disebut LRA yang disusun pemerintah daerah sekurang-kurangnya mencakup pos-pos pendapatan, belanja, transfer, surplus atau defisit, penerimaan pembiayaan, pengeluaran pembiayaan, pembiayaan netto, dan Silpa. Pendapatan pemerintah daerah dapat berupa Pendapatan Asli Daerah (pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah), pendapatan transfer dari pemerintah pusat, dan lain-lain pendapatan yang sah. Selisih antara pendapatan disatu pihak dengan belanja dan transfer dilain pihak merupakan surplus atau defisit. Surplus terjadi apabila pendapatan lebih besar dibandingkan dengan belanja dan transfer, sedangkan defisit terjadi apabila pendapatan lebih kecil dibandingkan dengan belanja dan transfer. Dalam LRA juga terdapat penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan dapat berupa hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman dalam negeri, dan dari penerimaan kembali pinjaman yang pernah diberikan pemerintah daerah kepada pihak lain, sedangkan pengeluaran pembiayaan dapat berupa pembentukan dana cadangan, penyertaan modal pemerintah daerah, pembayaran pokok pinjaman dalam negeri, dan pemberian pinjaman kepada pihak lain. Selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan merupakan pembiayaan netto. Selisih antara Surplus/defisit dengan pembiayaan netto inilah yang disebut sebagai SiLPA secara umum, akan tetapi secara yuridis dana SiLPA belum diatur dengan jelas kapan anggaran daerah itu dikatakan SiLPA.

Silpa ini menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 merupakan Selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Untuk dapat menjelaskan lebih lanjut Silpa ini datangnya darimana, maka diperlukan pengkajian terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dari efektifnya penerimaan PAD sehingga terjadi overtarget dan dibarengi oleh efisiensi anggaran belanja pemerintah daerah. Jika Silpa tersebut datangnya dari tertundanya belanja langsung program dan kegiatan pada pemerintah daerah, hal ini merupakan hal yang tidak menggembarakan.

Adapun Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 hanya mengatur definisi dan penggunaan dana SiLPA. Permendagri No. 21 Tahun 2011 Pasal 1 angka 55 menyebutkan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disingkat

SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA yang besar dijelaskannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak bisa membuat program dengan baik sehingga dana yang digelontorkan tidak terserap seluruhnya. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Banyak daerah belum memahami persoalan ini sehingga banyak daerah menganggap SiLPA sebagai PAD. Padahal SiLPA adalah dana sisa yang hanya boleh digunakan dalam pembiayaan. Peraturan mengenai penggunaan Sisa Lebih Anggaran (SiLPA) diatur dalam pasal 137 Permendagri Nomor 11 tahun 2011 Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk: a) menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja; b) mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung; c) mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum.

IV. PENGGUNAAN DANA SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN (SILPA) YANG TIDAK SESUAI DAN MENAKIBATKAN KERUGIAN NEGARA

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Banyak daerah belum memahami persoalan ini sehingga banyak daerah menganggap SiLPA sebagai PAD. Padahal SiLPA adalah dana sisa yang hanya boleh digunakan dalam pembiayaan. Rendahnya serapan anggaran yang menyisakan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (Silpa) sarat dengan dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik. Penyalahgunaan wewenang kerap dilakukan oknum pejabat pemerintahan, terutama di daerah dengan alasan hak otonomi. Ini pula yang akhirnya berdampak pada serapan anggaran yang kurang maksimal. Selain itu, adanya stagnasi pembangunan yang merugikan masyarakat. Sebab, banyak pejabat yang beralasan takut menggunakan anggaran yang dapat dipertanggung jawabkan tersebut.

Proses penyusunan anggaran diawali dari rencana pelayanan yang akan diberikan oleh pemerintah daerah. Pemilihan pelayanan (dalam bentuk kegiatan) direncanakan secara bersama-sama dengan inisiatif terbesar ada di pihak eksekutif. Eksekutif kemudian mengalokasikan anggaran untuk setiap kegiatan, program, dan

prioritas anggaran. Rangkuman usulan kegiatan dan anggarannya ini kemudian disampaikan kepada legislatif untuk dibahas terlebih dahulu sebelum disahkan menjadi peraturan daerah (Perda). Realisasi perilaku oportunistik eksekutif dalam pengusulan belanja ini di antaranya adalah: mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, mengusulkan kegiatan yang memiliki lucrative opportunities (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi) yang besar, mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya.

Permasalahan lain dalam pengalokasian anggaran adalah tidak diperhatikannya jangka waktu penetapan perubahan APBD, yang biasanya dilakukan beberapa bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran. Hal ini menjadikan anggaran tidak efektif atau bahkan tidak terserap sepenuhnya saat tahun anggaran berakhir, dan berdampak pada tingginya SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran). Dana yang seharusnya dapat digunakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat ternyata tidak terserap sepenuhnya. SiLPA ini memiliki pengaruh pada pengalokasian APBD periode selanjutnya, karena SiLPA akan digunakan untuk menyeimbangkan anggaran yaitu dengan menutupi pengeluaran pembiayaan. Penyalahgunaan dana SiLPA yang mengakibatkan kerugian negara juga termasuk dalam tindak pidana korupsi. Karena dana SiLPA merupakan bagian dari keuangan negara yang apabila terdapat perilaku yang menyimpang terhadap pengelolaannya, maka hal tersebut dapat dijatuhi hukuman yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut PTPK. Beberapa contoh kasus mengenai penyalahgunaan dana SiLPA yang menyebabkan kerugian negara terdapat pada Putusan Mahkamah Agung Nomor Perkara 686K/Pid.Sus/2007. Kasus bermula saat terdapat dana Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) APBD Gorontalo tahun 2001 sebesar 12 Milyar, kemudian timbul aspirasi dari anggota DPRD untuk mendapatkan dana mobilitas sebagai penunjang kegiatan anggota DPRD.

Guna mewujudkan aspirasi tersebut, Amir Piola Isa yang menjabat sebagai ketua DPRD beserta Fadel Muhammad selaku Gubernur Gorontalo membuat Surat Kesepakatan Bersama selanjutnya disebut SKB yang intinya menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan bantuan dana sebesar 120 juta kepada 45 anggota DPRD untuk kepentingan mobilisasi, yaitu pengadaan mobil bagi setiap anggota DPRD. Namun dalam pencairan dana tersebut, telah menyalahi prosedur, karena penggunaan dana anggaran daerah tidak dilandasi dengan Peraturan Daerah, melainkan hanya dengan membuat SKB antara Gubernur dengan Ketua DPRD. Tindakan yang dilakukan Amir Piola dan Fadel Muhammad tidak mempunyai payung hukum, dan Secara formil perbuatan terdakwa Amir Piola dengan Fadel

Muhammad yang menandatangani SKB sebagai dasar keluarnya dana tersebut telah bertentangan dengan ketentuan pasal 25 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah bahwa : “Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah.” Kemudian untuk melegalkan tindakannya, Amir Piola beralibi bahwa dana tersebut merupakan kredit dari Bank SULUT cabang Gorontalo.

Setelah berita mencuat ke permukaan dan menimbulkan reaksi dari masyarakat, Amir Piola mengelabui dengan membuat Slip setoran Bank SULUT yang pada kenyataannya setoran tersebut adalah fiktif belaka, yang kemudian setoran fiktif tersebut dikuatkan dengan adanya pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa slip tersebut adalah slip setoran palsu. Tidak berhenti sampai disitu, untuk mempertahankan dan membenarkan tindakan pengeluaran dana tersebut, Amir Piola kemudian menetapkan Pengeluaran Dana sebesar 5,4 Milyar tersebut dan dituangkan dalam PERDA Perubahan APBD tahun 2002. Namun hal ini tidak dibenarkan, dengan pertimbangan PERDA yang mendasari SKB tentang Pelampauan APBD anggaran tahun 2002 yang tidak valid. Atas adanya desakan dari masyarakat Gorontalo beserta perintah Lisan Mendagri maupun BPK, 2 tahun kemudian yaitu pada tahun 2004 secara sukarela Amir Piola mengembalikan dana tersebut dengan Tiga kali pembayaran. Setelah itu, BPK menyatakan bahwa tidak ada kerugian keuangan Negara dan keuangan Negara telah dipulihkan. Atas tindakan Amir Piola (ketua DPRD Provinsi Gorontalo) tersebut, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi menyatakan Amir Piola secara sah dan bersalah memenuhi unsur dalam Pasal 3 UUPTPK. Dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung salah satu dari tiga Majelis hakim berpendapat lain, disinilah terjadi perbedaan pendapat (*Dissenting Opinion*). Fakta hukum bahwa terdakwa Amir Piola dengan secara sukarela mengembalikan kerugian keuangan Negara, menjadi pertimbangan hukum tersendiri bagi salah seorang Majelis Hakim Agung yang melakukan *Dissenting Opinion*, yang mengikuti pendapat ahli yang ditunjuk oleh BPK untuk menjadi Auditor sebagai perwakilan dari BPK, yang menyatakan bahwa kerugian keuangan Negara telah hapus karena kerugian Negara telah dipulihkan. Namun hal ini tidak sejalan dengan bunyi pasal 4 UUPTPK.

Konsep kerugian keuangan Negara merupakan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan, yaitu perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Terjadinya kerugian Negara disebabkan dilakukannya perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana, baik dilakukan oleh orang-perorangan, korporasi, maupun subyek hukum yang spesifik, yakni pegawai Negara atau pejabat.² Bahwa Keuangan Negara yang tertuang dalam Pasal 1 poin 7 UU PTPK adalah semua hak

² Mahrus Ali, Asas, Teori & Praktek Hukum Pidana Korupsi, (Yogyakarta: UII Press, 2013).105

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". Maka penulis berkesimpulan bahwa uang dana mobilitas tersebut adalah keuangan Negara yang merupakan hak milik Negara, karena uang tersebut merupakan dana SILPA (dana Sisa Lebih Penggunaan Anggaran) tahun sebelumnya yang kegunaannya haruslah untuk kepentingan Negara atau Kepentingan umum dalam hal ini adalah daerah provinsi Gorontalo.

Adanya penjelasan dalam pasal 2 ayat (1) UU PTPK bahwa 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 pidana yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Terdapat Pengertian lain menurut pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Keputusan MK Nomor 003/ PUndang-undang-IV/2006 Tanggal 24 Juli 2006, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa kata "Dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian Negara harus dibuktikan dan dapat dihitung" terlebih dahulu, selanjutnya disebutkan : "Hal demikian ditafsirkan bahwa unsur kerugian negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli dibidangnya".³ Sebagai konsekuensinya, walaupun negara atau perekonomian belum dirugikan, apabila suatu perbuatan sudah dapat dikatakan memenuhi unsur melawan hukum "dapat merugikan negara atau perekonomian nasional", maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Walaupun belum terjadi Kerugian Keuangan Negara dan hanya berupa potensi atau indikasi, tetapi jika sudah dapat dihitung oleh ahlinya maka dapat dianggap bahwa perbuatan tersebut merupakan Perbuatan Pidana. Menurut Adami Chazawi, kerugian bagi keuangan/perekonomian Negara bukanlah menjadi syarat untuk terjadinya tindak pidana korupsi Pasal 2 secara sempurna, melainkan akibat kerugian Negara dapat timbul dari perbuatan memperkaya diri dengan melawan hukum tersebut. Adanya delik merugikan keuangan negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 merupakan unsur paling dominan dalam pembuktian tindak pidana korupsi. Setiap adanya unsur "merugikan keuangan Negara" memberikan kontribusi besar pada terpenuhinya unsur tindak pidana korupsi, karena ada "perbuatan sengaja merugikan" dengan cara melawan hukum (strafbaar felt atau criminal act) dan adanya akibat terjadi "kerugian keuangan Negara" (natuur feit atau een positief element)

³ Mahkamah Konstitusi : Pertimbangan Keputusan MK Tahun 2006 Atas Yudicial Review Pasal 2 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Perkara Nomor 003/P Undang-undang-IV/2006.

Akan tetapi, penafsiran tersebut diatas bertentangan dengan Undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang BPK dalam pasal 1 angka 15 yang menafsirkan bahwa “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Menurut BPK kerugian harus terjadi secara riil dan nyata, sehingga dapat disimpulkan bahwa BPK menganut delik formil dan materiil karena frasa “dapat” tidak berlaku untuk BPK. BPK menyatakan adanya kerugian pada Negara hanya apabila kerugian telah nyata dan pasti dapat dihitung. Walaupun perkara ini merupakan tindak pidana korupsi, yang merupakan delik formil, namun karena yang mempunyai kewenangan dalam menghitung adanya kerugian keuangan Negara salah satunya adalah BPK, maka penafsiran dari BPK tersebut tidak boleh dikesampingkan dalam merumuskan pertimbangan oleh hakim.

Bahwa meskipun telah dijelaskan mengenai definisi Kerugian Negara dalam Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yaitu pada pasal 1 butir 22 bahwa: “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”, namun dalam Tindak Pidana Korupsi menganut konsep kerugian negara dalam arti delik formil. Unsur “dapat merugikan keuangan Negara” seharusnya diartikan merugikan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung, dalam kata lain suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan negara apabila tindakan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian negara. Sehingga ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting. Kerugian Keuangan Negara (Delik Materiil) merupakan akibat dari “perbuatan melawan hukum” (Delik Formil), terjadinya bukan akibat lalai (*force majeure*) atau karena ada kewenangan yang disalahgunakan dalam melakukan suatu kebijakan pemerintah, tetapi akibat perbuatan sengaja melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan (*abus de droit*).

Menganalisis contoh kasus diatas dapat disimpulkan, bahwa terjadi pertentangan teori tentang pengembalian kerugian keuangan Negara menurut BPK dengan Tindak Pidana Korupsi. BPK mensyaratkan adanya kerugian yang riil dan nyata, sehingga apabila kerugian tersebut telah dikembalikan maka keuangan Negara telah pulih dengan sendirinya. Berbeda dengan Tindak Pidana korupsi yang bersifat potensiil yaitu kerugian keuangan Negara tidak harus riil dan nyata dan hanya berupa potensi sudah dapat dijatuhi pidana, maka yang menjadi pertanyaan adalah apakah ketika uang dikembalikan otomatis tindak pidana dihapuskan atau tidak. Kutipan rumusan tindak pidana berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, secara gamblang telah menyebut adanya unsur “dapat” sebagai salah satu unsur perbuatan pidananya. Selengkapny, unsur “dapat” tertulis: “... yang dapat merugikan keuangan negara.” Mengenai unsur “dapat” ini, dalam penafsiran otentik berdasarkan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) diterangkan bahwa kata

dapat sebelum frasa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formal, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Berbicara mengenai Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, terdapat banyak permasalahan baik dari sisi penafsiran maupun dalam penerapannya. Salah satunya adalah mengenai subjek atau pelaku tindak pidana korupsi tersebut. Terdapat silang pendapat mengenai apakah pihak swasta atau non-pegawai negeri dapat menjadi subjek dari undang-undang ini. Mulai dari apakah ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 dapat diterapkan bagi pihak swasta sampai dengan apakah pegawai atau pejabat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dapat diterapkan terhadap undang-undang ini. Dalam UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 memang diatur mengenai pihak swasta atau non pegawai negeri sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Dalam public official bribery para pelakunya adalah pegawai negeri (birokrat), baik sebagai penerima suap maupun pemberi suap sedangkan non-pegawai negeri atau swasta (pengusaha) hanya dapat menjadi pemberi suap.⁴ Dengan demikian pihak swasta dan korporasi hanya dapat menjadi pelaku tindak pidana korupsi apabila korporasi tersebut bertindak sebagai pemberi suap atau aktieve omkoping.

Jadi pada intinya bisa ditarik kesimpulan dari contoh kasus penyalahgunaan SiLPA diatas, dari berbagai tindak kecurangan yang terjadi di BUMN dan BUMD yang telah diungkap dan selesai dalam proses hukumnya, jumlah kerugian keuangan tersebut tersebut menjadi bahan pertimbangan oleh pengadilan dalam memberikan putusan hukum kepada pihak-pihak yang terkait atau kepada pelaku oleh pengadilan. Sebelum terdapat putusan oleh hakim, seluruh aset pelaku dibekukan agar tidak ada tindakan lanjut oleh pelaku dalam upaya menyembunyian asetnya. Kerugian negara tersebut diganti dengan penarikan / penyitaan aset dari para pelaku yang jumlahnya ditentukan oleh hakim di persidangan dan pemberian hukuman pidana yang berupa kurungan penjara.

V. PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI TERHADAP KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PENGATURAN PENGGUNAAN DANA SILPA

Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan. Pertama, tahap kebijakan formulatif atau tahap kebijakan legislatif, yaitu tahap penyusunan/perumusan

⁴ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Permasalahannya*, (Jakarta: Diadit Media, 2012). 93

hukum pidana. Kedua, tahap kebijakan yudikatif/aplikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana. Ketiga, tahap kebijakan eksekutif/administrasi, yaitu tahap pelaksanaan/eksekusi hukum pidana.⁵ Dengan adanya tahap formulasi, maka upaya dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan tidak hanya menjadi tugas dari aparat penegak hukum, tetapi juga aparat pembuat hukum, karena kesalahan pada kebijakan legislatif menjadi kesalahan yang paling fatal yang dapat menjadi faktor penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap-tahap selanjutnya. Hal ini dikarenakan kebijakan legislatif merupakan tahapan paling strategis dari penal policy.⁶ Umumnya, khalayak sudah sepaham perbuatan korupsi sebagai suatu kejahatan. Korupsi disebut sebagai tindak pidana yang telah menimbulkan kerusakan dalam berbagai sendi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Diperlukan upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi perlu dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan yang menuntut peningkatan kapasitas sumber daya, baik kelembagaan, sumber daya manusia, maupun sumber daya lain, serta mengembangkan kesadaran, sikap, dan perilaku masyarakat anti korupsi agar terlembaga dalam sistem hukum nasional.

Kriminalisasi adalah proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu diancam dengan “suatu sanksi” berupa pidana. Menurut Muladi, kriminalisasi mencakup lingkup perbuatan melawan hukum (*actus reus*), pertanggungjawaban pidana (*mens rea*) maupun sanksi yang dapat dijatuhkan baik berupa pidana (*punishment*) maupun tindakan (*treatment*). Kriminalisasi harus dilakukan secara hati-hati, jangan sampai menimbulkan kesan represif yang melanggar prinsip *ultimum remedium* (*ultima ration principle*) dan menjadi boomerang dalam kehidupan sosial berupa kriminalisasi yang berlebihan (*oever criminalization*), yang justru mengurangi wibawa hukum. Kriminalisasi dalam hukum pidana materiil akan diikuti pula oleh langkah-langkah pragmatis dalam hukum pidana formil untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan.⁷

Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat (lewat peraturan perundang-undangan) pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Operasionalisasi kebijakan hukum pidana dengan sarana penal (pidana) dapat dilakukan melalui proses yang terdiri atas tiga tahap, yakni formulasi (kebijakan legislatif); aplikasi (kebijakan yudikatif/ yudisial) dan tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif). Dari ketiga tahap tersebut, tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan

⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010). 9

⁶ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007).79

⁷ Muladi, *Kebijakan Kriminal terhadap Cybercrime*, *Majalah Media Hukum* Vol. 1 No. 3 tanggal 22 Agustus 2003. 1-2

kejahatan melalui kebijakan hukum pidana. Kesalahan/ kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi. Kebijakan formulasi merupakan tahapan yang paling strategis dari penal policy karena pada tahapan tersebut legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan, pertanggung jawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak hukum tetapi juga tugas aparat pembuat undang-undang (aparatur legislatif).⁸

Di Indonesia, kriminalisasi perbuatan korupsi, dimulai adanya rumusan tindak pidana korupsi diartikan bahwa suatu perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957. Kemudian dilanjutkan dengan rumusan tindak pidana korupsi dalam PERPU Nomor 24 Tahun 1960. Tetapi aturan dalam PERPU Nomor 24 Tahun 1960 dianggap tidak sesuai harapan untuk pemberantasan korupsi. Masih ada perbuatan yang merugikan keuangan negara tetapi tidak dapat dipidana. Pelaku korupsi yang bisa dijerat hanyalah pegawai negeri serta sistem pembuktian yang digunakan memakan waktu lama dan sulit. Pada masa orde baru (tahun 1971-1999), diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perumusan tindak pidana korupsi mengacu pada pasal-pasal yang ada di KUHP dan perumusannya menggunakan delik formal. Karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum, maka Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tersebut digantikan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Undang-undang ini kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Undang-undang ini adalah penyempurnaan kembali perumusan tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 (yang didalamnya telah ada aturan tentang korupsi aktif dan korupsi pasif), dengan penegasan perumusan tindak pidana korupsi dengan delik formil dan memperluas pengertian pegawai negeri.

Karena pembedaan terkait maksimal khusus bagi pelaku tindak pidana korupsi yang kualifikasi subjeknya adalah pejabat daerah dalam hal ini hanya berupa pidana penjara selama maksimal 20 tahun atau seumur hidup, tidak diperlakukan pidana mati atau alternatif sanksi maksimal khusus lain. Hal demikian sungguh ironis, Mengingat di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kualifikasi

⁸ Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008). 75

subjeknya bukan seorang pejabat daerah / penyelenggara Negara diatur tentang pidana mati. Hal demikian justru akan menimbulkan opini negatif tentang pejabat, mengingat dalam tahap formulasi perumusan undang-undang di DPR RI peran pejabat sendiri sangat penting selaku menjalankan fungsinya yaitu sebagai fungsi legislator, hal ini bisa saja diasumsikan bahwa pejabat “melindungi” dirinya sendiri dengan tidak diberlakukannya sanksi maksimal khusus yaitu berupa pemberian sanksi pidana mati atau alternatif sanksi maksimal khusus lain. Padahal seharusnya dalam hal ini pejabat daerah sebagai seorang pemimpin yang selain memiliki tanggung jawab dari rakyat juga memiliki tanggung jawab moral sebagai seorang pemimpin yang seyogyanya memberikan tindak-tanduk yang baik dalam berperilaku. Dan mengingat bahwa salah satu tujuan pemberantasan korupsi adalah demi terselenggaranya pemerintahan yang adil dan bersih sehingga tercipta Pembangunan Nasional yang maju dan berkesinambungan, maka pemberian alternatif sanksi pidana maksimal khusus perlu ditinjau ulang agar menimbulkan efek jera dan tidak muncul pelaku-pelaku baru lagi.

Pertanggungjawaban pidana dalam pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah tidak diatur. Sanksi yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 hanyalah sanksi administratif yang disebutkan dalam pasal 315 sd Pasal 323, pertanggungjawaban sanksi pidana pada pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan jika terjadi tindak pidana korupsi. Dalam hal tindak pidana korupsi, jenis-jenisnya dapat dikelompokkan dalam tujuh jenis korupsi yaitu : (1) jenis korupsi yang merugikan keuangan negara; (2) suap menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan, dan (7) gratifikasi. Jenis-jenis korupsi di atas merupakan bagian dari cara bagaimana memahami pengertian korupsi. Pengertian korupsi sebenarnya telah dimuat secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam Undang-Undang tersebut, pengertian korupsi sebagian besar merujuk dari Undang-Undang Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang lahir sebelum negara ini merdeka. Namun sampai saat ini pemahaman masyarakat terhadap korupsi masih sangat kurang.⁹

Dalam rangka memahami pengertian korupsi secara mendalam dan komprehensif bukan hal yang mudah. Oleh karena itu, dibentuklah KPK agar memfokuskan diri dalam mencermati berbagai perilaku sebagai indikasi perbuatan korupsi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

⁹ KPK Republik Indonesia , Memahami untuk Membasmi Tindak Pidana Korupsi, (Jakarta : KPK , 2006). 1.

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menunjukkan bahwa kebiasaan berperilaku korupsi yang selama ini oleh masyarakat dianggap sebagai hal yang wajar dan lumrah padahal hal tersebut termasuk ke dalam bentuk tindak pidana korupsi. Bentuk-bentuk dan jenis yang terkait dengan tindak pidana korupsi yang merugikan negara harus memenuhi unsur: (1) setiap orang, (2) memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi; (3) dengan cara melawan hukum, (4) dapat merugikan negara atau perekonomian negara.

Adapun pidana yang dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana korupsi menyuap atau suap menyuap sesuai dengan pasal 5 ayat 1 huruf (a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi angka (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun, dan atau pidana denda paling sedikit 50 juta rupiah dan paling banyak 250 juta rupiah setiap orang yang : (a) memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri, atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau (b) memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya. Namun terhadap keseluruhan uraian diatas, seharusnya pemahaman hukum pidana tetap berdasar pada pasal 4 Undang-undang PTPK, bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara tidak menghapuskan tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku, melainkan hanya dapat dijadikan faktor yang meringankan. Tindakan pengembalian kerugian keuangan negara oleh terdakwa adalah dengan maksud agar tidak terdapatnya lagi kerugian keuangan Negara, yang berimplikasi pada tidak terpenuhinya lagi salah satu unsur tindak pidana korupsi yakni unsur merugikan keuangan Negara.

Pertimbangan hakim dalam menerapkan pasal 4 UU PTPK tidak sesuai, karena walaupun terdakwa telah mengembalikan kerugian negara dan secara otomatis telah memulihkan keuangan negara akan tetapi tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana formil, sehingga ada ataupun tidak adanya akibat kerugian Negara tetap dijatuhi pidana. Seyogyanya pasal tersebut lebih diuraikan lagi tentang batasan pengembalian keuangan Negara yang menghapuskan pidana dan yang tidak dapat menghapuskan, bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara pada saat tingkat penyelidikan, penyidikan dan penuntutan haruslah tetap tidak menghapuskan tindak pidana, karena terdapat penafsiran yang berbeda antara Tindak Pidana Korupsi dengan BPK, dan perbedaan interpretasi antara penyusun Undang-Undang dan praktisi hukum serta akademisi maupun pemerhati hukum, maka agar hal ini

menjadi kepastian hukum dan tidak terjadi kekaburan norma dalam ranah Tindak Pidana Korupsi

VII. KESIMPULAN

Penyalahgunaan dana SiLPA yang mengakibatkan kerugian negara juga terasuk dalam tindak pidana korupsi. Karena dana SiLPA merupakan bagian dari keuangan negara yang apabila terdapat perilaku yang menyimpang terhadap pengelolaannya, maka hal tersebut dapat dijatuhi hukuman yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut PTPK. Tindak Pidana Korupsi menganut Delik Formil, dengan tidak adanya kerugian yang riil dan walaupun kerugian Negara telah dikembalikan secara sukarela namun tetap tidak menghapuskan Pidananya. Pertimbangan hakim dalam memutus dan menerapkan pasal 4 UU PTPK tidak sesuai, karena walaupun terdakwa telah mengembalikan kerugian negara dan secara otomatis telah memulihkan keuangan negara akan tetapi tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana formil, sehingga ada ataupun tidak adanya akibat kerugian Negara tetap dijatuhi sanksi pidana. Seharusnya pasal tersebut lebih diuraikan lagi tentang batasan pengembalian keuangan Negara yang menghapuskan sanksi pidana dan yang tidak dapat menghapuskan, bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara pada saat tingkat penyelidikan, penyidikan dan penuntutan haruslah tetap tidak menghapuskan tindak pidananya, karena terdapat penafsiran yang berbeda antara Tindak Pidana Korupsi dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan adanya perbedaan interpretasi antara penyusun Undang-Undang dan praktisi hukum serta akademisi maupun pemerhati hukum, seyogyanya agar hal ini menjadi kepastian hukum dan tidak terjadi kekaburan norma/hukum dalam ranah Tindak Pidana Korupsi.

REFERENSI

Buku

Mahrus Ali, Asas, Teori & Praktek Hukum Pidana Korupsi, (Yogyakarta: UII Press, 2013).

Indriyanto Seno Adji, Korupsi dan Permasalahannya, (Jakarta: Diadit Media, 2012).

Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007) .

KPK Republik Indonesia , Memahami untuk Membasmi Tindak Pidana Korupsi,
(Jakarta : KPK , 2006)

Jurnal

LiraNews, Jakarta, 30 Oktober 2010, diakses tanggal 12 September 2018.

Mahkamah Konstitusi : Pertimbangan Keputusan MK Tahun 2006 Atas Yudicial
Review Pasal 2 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Perkara Nomor 003/P Undang-
undang-IV/2006.

Muladi, Kebijakan Kriminal terhadap Cybercrime, Majalah Media Hukum Vol.
1 No. 3 tanggal 22 Agustus 2003

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang
Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 Tentang Pengelolaan
Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua
Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang
Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah