



Article history:

Submitted: 09-02-2026

Received: 09-02-2026

Revised: 09-02-2026

Accepted: 10-02-2026

Analisis Proses dan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Korupsi Importasi Gula pada Kementerian Perdagangan Tahun 2015-2016

Hamdani*, Salsabilla Oktafiani

Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Andalas, Padang

*Corresponding Author: hamdani@eb.unand.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses dan hasil audit penghitungan kerugian keuangan negara (PKKN) dalam kasus dugaan korupsi importasi gula pada Kementerian Perdagangan tahun 2015-2016. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data penelitian diperoleh dari data sekunder berupa laporan hasil audit BPK dan BPKP, surat dakwaan, serta putusan pengadilan yang relevan. Analisis data dilakukan menggunakan teknik induktif dan deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa audit PKKN oleh BPKP dalam kasus dugaan korupsi importasi gula belum sepenuhnya memenuhi standar audit investigatif dalam aspek koordinasi antar lembaga, independensi, objektivitas, dan kecermatan profesional. Penetapan jumlah kerugian keuangan negara yang dihasilkan juga tidak memenuhi kriteria kerugian yang nyata dan pasti serta tidak didukung oleh dasar metodologis dan yuridis yang kuat.

Kata kunci : Kerugian Keuangan Negara, Korupsi, Audit Investigas, Audit PKKN

ABSTRACT

This study aims to analyze the process and results of the state financial loss audit (PKKN) in the case of alleged corruption in sugar imports at the Ministry of Trade in 2015-2016. This study uses a qualitative approach. The research data was obtained from secondary data in the form of audit reports from the Supreme Audit Agency (BPK) and the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP), indictments, and relevant court decisions. Data analysis was conducted using inductive and deductive techniques. The results of the study indicate that the PKKN audit by BPKP in the case of alleged corruption in sugar imports did not fully meet investigative audit standards in terms of inter-agency coordination, independence, objectivity, and professional accuracy. The determination of the amount of state financial losses also did not meet the criteria of actual and definite losses and was not supported by a strong methodological and juridical basis.

Keywords : State Financial Loss, Investigative, Corruption, Audit PKKN

PENDAHULUAN

Korupsi merupakan salah satu bentuk kejahatan luar biasa (extraordinary crime) yang telah lama menjadi ancaman serius bagi tata kelola pemerintahan dan pembangunan nasional di Indonesia. Tindak pidana korupsi tidak hanya merusak tatanan moral dan keadilan sosial, tetapi juga berdampak langsung terhadap kondisi keuangan negara. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setiap tindakan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi secara melawan hukum yang menyebabkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan antara korupsi dan kerugian keuangan negara bersifat kausal, di mana tindakan koruptif secara langsung menimbulkan kerugian terhadap sumber daya publik yang seharusnya digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Kerugian keuangan negara didefinisikan dalam Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yaitu sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai. Definisi tersebut menunjukkan bahwa suatu perbuatan dapat dikategorikan menimbulkan kerugian keuangan negara apabila memenuhi tiga unsur utama, yaitu: (1) terdapat kekurangan aset negara berupa uang, surat berharga, atau barang; (2) jumlah kekurangannya dapat dihitung secara nyata dan pasti; serta (3) kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan melawan hukum, baik dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian. Dengan demikian, setiap tindak korupsi yang dilakukan oleh aparat negara atau pihak swasta yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan publik secara langsung menimbulkan dampak berupa berkurangnya aset atau potensi penerimaan negara.

Penelitian yang dilakukan oleh Mubarak & Wessy (2021) menjelaskan bahwa kerugian negara sering kali terjadi akibat penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik dalam pengelolaan anggaran negara. Penelitian ini juga menegaskan bahwa unsur penyalahgunaan wewenang memiliki hubungan yang erat dengan timbulnya kerugian keuangan negara, karena tindakan tersebut berdampak langsung terhadap berkurangnya potensi penerimaan dan nilai aset negara. Selanjutnya, penelitian oleh Munafri (2023) menjelaskan mengenai pertanggungjawaban pidana atas kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, dengan menyoroti bahwa laporan hasil pemeriksaan (LHP) penghitungan kerugian negara oleh BPK, BPKP, dan auditor publik menjadi dasar pertimbangan hakim.

Dalam melakukan audit investigasi penghitungan kerugian keuangan negara selain BPK juga dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sesuai Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan menegaskan instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) lainnya tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara, namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan negara (Mahkamah Agung, 2016). Dalam hal tertentu hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara. Dengan demikian, audit investigasi penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh BPKP tidak bersifat final tergantung sepenuhnya pada pertimbangan Majelis Hakim.

Pada tahun 2024, kasus korupsi yang berindikasi kerugian keuangan negara adalah dugaan tindak pidana korupsi importasi gula di Kementerian Perdagangan periode 2015 dan 2016 yang melibatkan mantan Menteri Perdagangan, Thomas Trikasih Lembong dan 10 terdakwa lainnya. Kasus ini berawal dari adanya dugaan bahwa kebijakan penerbitan Persetujuan Impor (PI) gula pada periode tersebut telah menimbulkan kerugian keuangan negara. Dugaan awal tersebut muncul dari penilaian penyidik bahwa impor gula dilakukan dalam jumlah yang tidak sesuai dengan kebutuhan nasional, tidak didukung oleh perhitungan teknis yang memadai, dan berpotensi mengakibatkan distorsi harga serta hilangnya penerimaan negara dari bea masuk maupun pajak impor. Atas dasar dugaan tersebut, penyidik kemudian membangun konstruksi bahwa kebijakan impor gula berpotensi melanggar ketentuan tata niaga dan dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan yang dapat memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Untuk mendukung dugaan tersebut, penyidik meminta BPKP melakukan Audit Investigatif penghitungan kerugian keuangan negara guna menilai besarnya kerugian yang diyakini timbul akibat kebijakan impor tersebut.

Dalam Laporan Hasil Audit PKN BPKP Nomor PE.03/R/S-51/D5/01/2025 tanggal 20 Januari 2025, menyebutkan para terdakwa telah menyebabkan kerugian keuangan negara sebesar Rp 578.10 miliar. Jumlah tersebut dinyatakan sebagai hasil dari dua kategori transaksi, yaitu kemahalan harga pembelian oleh PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) sebesar Rp 194,72 miliar dan kekurangan pembayaran bea masuk dan Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) sebesar Rp 383,39 miliar.

Penelitian yang dilakukan oleh Situmeang & Susanto (2024) menemukan bahwa proses penghitungan kerugian keuangan negara di Indonesia masih menghadapi persoalan metodologis akibat tidak adanya standardisasi yang jelas antar lembaga pemeriksa seperti BPK, BPKP, dan auditor independen. Perbedaan teknik audit, asumsi dasar, dan tingkat verifikasi bukti menyebabkan nilai

kerugian yang ditetapkan sering kali tidak konsisten dan berpotensi menimbulkan perdebatan dalam proses penegakan hukum. Selain itu, tekanan eksternal seperti keterbatasan waktu dan permintaan penyidik dapat memengaruhi ketelitian auditor dalam memilih dan menerapkan metode perhitungan, sehingga hasil audit tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi faktual. Temuan ini menegaskan perlunya penguatan standar dan prosedur audit investigatif agar perhitungan kerugian negara lebih akurat, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2025 tentang Pemberian Abolisi menimbulkan perdebatan mengenai kesesuaian proses audit dengan standar dan validitas metodologis hasil Perhitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN) yang dilakukan oleh BPKP, terutama setelah Kejaksaan Agung menegaskan bahwa abolisi tidak menghapus keberadaan tindak pidana dalam kasus importasi gula tersebut. Kondisi inilah yang memperkuat relevansi akademik dan urgensi praktis untuk meneliti bagaimana proses dan hasil PKKN dilaksanakan secara profesional, independen dan objektif, sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan evaluasi audit penghitungan kerugian keuangan negara kasus dugaan korupsi importasi gula pada Kementerian Perdagangan Tahun 2015 – 2016.

METODE

Objek penelitian adalah sasaran utama yang diteliti dalam sebuah penelitian. Objek tersebut dapat berupa individu, kelompok, organisasi, peristiwa serta budaya tergantung pada tujuan penelitian yang dilakukan (Sekaran & Bougie, 2016). Dalam penelitian ini, objek penelitiannya adalah proses dan hasil audit investigasi perhitungan kerugian keuangan negara kasus korupsi impor gula yang dilakukan oleh BPKP pada kementerian perdagangan yang menyebabkan perbedaan jumlah kerugian keuangan negara yang ditetapkan oleh BPKP dan Putusan Mahkamah Agung.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif karena menggunakan analisis induktif dan deduktif untuk mendapatkan gambaran fenomena yang diteliti secara komprehensif. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pemaknaan yang didapatkan dari review dokumen sehingga dapat menarik kesimpulan penelitian. Dokumen yang digunakan merupakan data sekunder berupa hasil audit penghitungan kerugian keuangan negara BPKP, surat tuntutan Jakasa dan putusan pengadilan kasus korupsi yang menggunakan penghitungan kerugian negara dari BPK dalam memutuskan perkaranya (Sumarto & Rahadian, 2020).

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pengumpulan data dengan metode dokumentasi. Metode dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dan mencatat dokumen-dokumen yang telah ada, seperti catatan, arsip, laporan, dan peraturan yang berkaitan dengan objek penelitian (Sugiyono, 2022). Melalui metode ini, peneliti dapat memperoleh data yang bersifat historis, faktual, dan kontekstual sehingga meningkatkan keabsahan serta kedalaman analisis penelitian.

HASIL

Analisis Proses Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula

Penghitungan kerugian keuangan negara di pengadilan Indonesia sering menjadi permasalahan yang serius ketika ada perbedaan dalam penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan berbagai otoritas. Penelitian Masdar Ryketeng, (2016) menganalisis penyebab perbedaan penghitungan antara tiga lembaga pemerintah (Inspektorat Kabupaten Bantul, Badan Pengawasan dan Keuangan Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Yogyakarta) dalam Kasus Korupsi Dana Hibah Persiba Bantul. Penghitungan dua lembaga audit pemerintah secara signifikan lebih rendah dari jumlah yang diselesaikan oleh Hakim Pengadilan Tipikor. Selain itu, terdapat perbedaan jumlah antara penghitungan antara BPKP dan inspektorat. Perbedaan-perbedaan ini dapat mempengaruhi kepercayaan publik pada lembaga audit pemerintah di dalam mendukung pemberantasan korupsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan dalam menghitung kerugian keuangan negara karena yang disebabkan dua faktor, yakni komponen perhitungan dan pengakuan dari jumlah kerugian oleh BPKP dan inspektorat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan terjadi karena akses bukti audit yang terbatas, perkembangan fakta-fakta baru, waktu penugasan auditor, faktor sumber daya manusia, dan keterbatasan anggaran. Pengadilan tampaknya memiliki keuntungan sehubungan dengan mengakses

bukti audit dan informasi lainnya dan oleh karena itu, pengadilan bisa menetapkan jumlah yang lebih tinggi dari kerugian negara. Penelitian ini memberikan kontribusi untuk memiliki pemahaman yang lebih baik dari menghitung kerugian keuangan negara (Ryketeng, 2016)

Analisis proses audit untuk menilai apakah pertimbangan profesional auditor (*due professional care*) dalam menggunakan metode penghitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan SAIPI. Auditor menggunakan metode Net Loss dalam menghitung kerugian negara yang terjadi untuk transaksi impor maupun pembelian gula kristal putih oleh PT PPI kepada produsen importir. Pertimbangan tim Pemeriksa Investigatif BPK dalam menggunakan metode Net Loss memiliki kemiripan penghitungan kerugian negara untuk suatu pekerjaan pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh APBN/APBD akibat volume dan atau spesifikasi pekerjaan tidak sesuai dengan kontrak yang disepakati sehingga auditor menggunakan metode Net Loss dalam menghitung kerugian negara yang terjadi (Sumarto & Rahadian, 2020).

Sesuai Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Kegiatan Importasi Gula di Kementerian Perdagangan Tahun 2015 s.d. 2016 Nomor P8.03/R/S-51 /D5101 /2025 tanggal 25 Januari 2025 pada Pernyataan Pemenuhan Norma menyatakan audit penghitungan kerugian keuangan negara dilaksanakan sesuai dengan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) yang dikeluarkan oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia dan Peraturan BPKP Nomor 2 Tahun 2023 tentang Manajemen Penugasan Pengawasan di Lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP, 2025).

Analisis proses audit perhitungan kerugian keuangan negara kasus dugaan korupsi importasi gula menemukan beberapa kelemahan sebagai berikut:

a. Lamanya Pemenuhan Permintaan Surat Permintaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula

Dari dokumen proses penghitungan kerugian keuangan negara kasus dugaan korupsi importasi gula ternyata ternyata jarak waktu yang lama antara surat permintaan penghitungan kerugian keuangan negara kasus dugaan korupsi importasi gula dari kejaksan agung dengan surat permintaan audit kepada Kepala BPKP dengan surat Direktur Penyidikan Kejagung Nomor: R-2486/F2/Fd.2/10/2023 tanggal 11 Oktober 2023 Perihal Bantuan Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dan Penunjukan Ahli. Permintaan audit kepada kepala BPKP dengan surat Direktur Penyidikan Kejagung Nomor: R-2486/F2/Fd.2/10/2023 tanggal 11 Oktober 2023 Perihal Bantuan Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dan Penunjukan Ahli baru dipenuhi BPKP dengan menugaskan auditor BPKP berdasarkan surat tugas BPKP Nomor: PE 03/ST-211/D501/1/2024 tanggal 15 Oktober 2024. Hal tersebut berarti jangka waktu permintaan bantuan audit dari Kejagung sampai penugasan auditor BPKP memakan waktu satu tahun empat hari. Padahal setelah surat permintaan Kejagung juga melaksanakan ekspose penyidikan perkara dugaan tindak pidana korupsi importasi gula pada tanggal 9 November 2023. Hal tersebut tidak sesuai dengan Peraturan Deputi Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Bidang Investigasi Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Audit Investigatif tanggal 15 Januari 2024. Dalam kaitan tersebut hasil ekspose berupa simpulan hasil telaah menjadi dasar diterima atau ditolaknya permintaan audit investigasi. Simpulan hasil telaah dapat berupa terpenuhinya kriteria penugasan Audit Investigatif, tidak terpenuhinya kriteria penugasan Audit Investigatif, diperlukan penelitian investigatif awal, atau diperlukan Audit Tujuan Tertentu Lainnya Bidang Investigasi. Namun faktanya, tidak ada kejelasan hasil ekspose tersebut, sehingga hasil keputusan menerima atau menolak terjadi dalam kurun waktu yang sangat lama. Seharusnya keputusan tersebut dilakukan sebagai bagian dari hasil ekspose atau gelar perkara antara penyidik dan auditor.

b. Auditor BPKP Tidak Melakukan Komunikasi Dan Klarifikasi Dengan Auditor BPK Mengenai Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula Audit BPK

Penelitian Astuti & Chariri, (2015) menyimpulkan menurut para auditor BPK, jika baru berupa potensi saja para auditor BPK tidak akan langsung melaporkan kepada aparat penegak hukum bahwa terdapat kerugian negara yang terindikasi masuk ke ranah tindak pidana korupsi. Jika dilihat dari sudut pandang auditor maka sepanjang potensi kerugian negara itu nantinya bisa dikembalikan dan potensi dapat dihilangkan maka BPK tidak akan mempermasalahkannya. Akan tetapi jika dilihat dari sudut pandang hukum atas kasus tindak pidana korupsi memang benar bahwa meskipun belum terjadi, apabila sudah masuk ke unsur dapat merugikan negara maka masuk ke dalam tindak pidana korupsi. Sedangkan BPK hanya melaporkan kerugian negara yang

sudah terjadi atau tangible saja kepada aparat penegak hukum yang terdapat unsur tindak pidana korupsi (Astuti & Chariri, 2015)

Sebelumnya, BPK sudah melakukan audit importasi gula periode tahun 2015 sampai dengan semester pertama 2017 dengan tujuan pemeriksaan untuk menilai efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI) serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan atas pelaksanaan rapat terbatas (Ratas), penetapan alokasi impor, penerbitan perizinan impor, pelaporan realisasi impor serta monitoring dan evaluasi impor tahun 2015 s.d. semester I tahun 2017 pada Kementerian Perdagangan dan instansi/entitas terkait.

Hasil Audit BPK tidak menemukan adanya kerugian keuangan negara dalam proses importasi gula, baik kerugian keuangan negara dari kekurangan pembayaran bea masuk maupun kekurangan pembayaran pajak pertambahan nilai (PPN). Kesimpulan audit BPK menyatakan tidak ada kerugian keuangan negara dari proses pemberian izin impor oleh menteri perdagangan kepada produsen importir gula. BPK menilai impor gula kristal mentah (GKM) dibebani bea masuk dan PPN sesuai dengan jenis gula yang diimpor sehingga BPK menyimpulkan tidak ada kerugian keuangan negara akibat kekurangan pembayaran bea masuk dan PPN.

Sebaliknya BPKP menyatakan adanya kerugian keuangan negara akibat kekurangan pembayaran bea masuk dan PPN untuk objek yang sama dengan yang diaudit BPK. Sesuai Peraturan Kepala BPKP Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengelolaan Kegiatan Bidang Investigasi, pada prinsipnya permintaan audit investigatif dari penyidik dapat dipenuhi/ditindaklanjuti kecuali apabila pada saat ekspose diperoleh informasi bahwa BPK atau APIP lainnya sedang atau sudah melakukan audit investigatif atas perihal yang sama (BPKP, 2017). Kenyataannya auditor BPKP, mengabaikan Peraturan Kepala BPKP Nomor 17 Tahun 2017 yang menjadi standar pelaksanaan audit investigasi. Hal tersebut tercermin auditor BPKP tidak melakukan komunikasi dan klarifikasi dengan auditor BPK terkait hasil audit BPK yang menyatakan tidak terjadi kerugian keuangan negara akibat kekurangan pembayaran bea masuk dan PPN.

Peraturan Deputi Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2024 menekankan audit PKKN dapat dilaksanakan apabila objek yang sama belum diperiksa oleh BPK. Faktanya, auditor BPKP tidak melakukan koordinasi dengan auditor BPK untuk melakukan konfirmasi dan klarifikasi kenapa auditor BPK yang melakukan audit untuk objek yang sama sebelumnya tidak menyatakan adanya kerugian keuangan negara dalam importasi gula tersebut.

c. **Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara BPKP Tidak Sepenuhnya Mencerminkan Independensi dan Objektivitas**

Audit PKKN BPKP harus mengacu pada Peraturan BPK RI Nomo 1 Tahu 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), Standar Audit Internal Pemerintah Indonesia (SAIPI), dan Peraturan Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Audit Investigatif. Auditor BPKP dalam melaksanakan audit PKKN harus mentaati ketentuan diatas dan menjaga independensi, objektifitas dan kecermatan yang professional.

Independensi adalah kondisi bebas dari situasi yang dapat mengancam kemampuan auditor untuk dapat melaksanakan tugasnya secara objektif (BPKP, 2019). Untuk mencapai tingkat independensi, auditor harus memiliki akses langsung dan tak terbatas kepada bukti audit. Kenyataannya ketika melakukan audit atas importasi gula tahun 2015 dan 2016 auditor membatasi diri untuk mengumpulkan bukti audit pada periode dan tindakan yang dilakukan oleh Tom Lembong dari Oktober 2015 sampai Juni 2016, kendati peristiwa yang sama dalam 2 tahun tersebut juga terjadi di luar periode Tom Lembong.

Objektivitas adalah suatu sikap mental tidak memihak yang memungkinkan auditor melaksanakan tugas sedemikian rupa mensyaratkan auditor untuk tidak mendasarkan penilaiannya terkait aktivitas audit kepada penilaian pihak lain (BPKP, 2019). Kenyataannya, auditor BPKP mengandalkan sepenuhnya kepada pendapat ahli menyangkut kerugian keuangan negara berdasarkan berita acara pemeriksaan (BAP) yang diterima dari penyidik. Hasil audit mengutip pendapat Siswo Sujanto yang menyatakan atas bea masuk GKM yang seharusnya impor adalah GKP, maka tindakan di atas telah mengakibatkan kerugian negara tanpa memperhatikan apakah ada regulasi yang melarang dan illegal mengimpor GKM.

Auditor juga mengabaikan fakta hasil audit BPK RI pada 2015, 2016, dan 2017, gula kristal putih (GKP) yang diimpor hanya sebanyak 84.675 ton jauh lebih sedikit dibandingkan

impor gula kristal mentah (GKM) untuk diolah menjadi GKP sebanyak 2.154.325 ton, sehingga sesungguhnya tidak ada larangan dalam regulasi melakukan impor GKM menjadi GKP. Selain itu dari impor GKM menjadi GKP tahun 2015 dan 2016 sebanyak 1.262.700 ton kerugian keuangan negara dihitung sebagai perbuatan Tom Lembong sebanyak 1.010.126 ton, padahal persetujuan impor dalam periode Tom Lembong sebanyak 758.726 ton GKM saja.

LHP BPK Nomor: 47/LHP/XV/03/2018 Tanggal: 2 Maret 2018 memuat hasil audit pengelolaan impor periode Tahun 2015 s.d Semester I Tahun 2017. BPK melakukan audit terhadap sebanyak 2.154.325 ton impor GKM menjadi GKP pada periode tersebut. BPK menyatakan tidak terjadi korupsi atas impor dimaksud berupa kekurangan pembayaran bea masuk dan PPN impor sebagaimana dinyatakan dalam Audit PKKN BPKP.

d. **Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula Tidak Dilakukan Secara Cermat (Professional care)**

Audit PKKN harus memastikan informasi mengenai prediksi yang mengandung unsur 5W plus 2H antara lain, what (jenis penyimpangan dan dampaknya), when (waktu kegiatan yang diduga terjadi penyimpangan), who (siapa pihak-pihak yang terkait), where (tempat kegiatan yang diduga terjadi penyimpangan), Why (penyebab terjadinya penyimpangan), how (bagaimana modus penyimpangan), how much (berapa banyak dampak keuangan yang ditimbulkan akibat penyimpangan). Faktanya, hasil audit BPKP belum melengkapi unsur fraud tersebut dengan pelaku yang terkait dan bagaimana modus penyimpangannya. Tidak adanya kejelasan peran masing-masing pihak yang terkait dengan proses pemberian persetujuan impor gula tersebut mengakibatkan Tom Lembong dijadikan kambing hitam sebagai pelaku tunggal kejahatan dari unsur penyelenggara negara. Selain itu, dasar perhitungan bea masuk dan pajak pertambahan nilai menggunakan Cost, Insurance, Dan Freight (CIF) gula kristal mentah untuk gula kristal putih mencerminkan ketidakcermatan auditor dalam menghitung bea masuk dan pajak pertambahan nilai untuk gula kristal putih. Argumentasi yang digunakan tidak tersedia dokumen impor gula kristal putih menindikasikan produsen importir tidak pernah mengimpor gula kristal putih dan hanya mengimpor gula kristal mentah. Hal tersebut membuktikan Kementerian Perdagangan selama masa jabatan Tom Lembong tidak pernah menerbitkan persetujuan impor gula kristal putih.

Analisis Hasil Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula

a. **Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula Tidak Memenuhi Kriteria Nyata dan Pasti**

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 25/PUU-XIV/2016 dalam perkara pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tipikor, mengubah pidana korupsi dari delik formil menjadi delik materiil. Konsekuensi dari putusan MK tersebut pembuktian delik kerugian keuangan negara harus nyata dan pasti berdasarkan hasil audit perhitungan kerugian keuangan negara (PKKN).

Dari analisis hasil audit BPKP menyatakan adanya kerugian keuangan negara sebesar Rp578,11 miliar bukan kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti jumlahnya (actual loss), melainkan masih merupakan kerugian yang tidak nyata dan belum terjadi dengan jumlah yang tidak pasti (potensial loss). Mengacu pada putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 tersebut, hasil PKKN BPKP senilai Rp578,11 miliar tidak dapat dijadikan dasar pembuktian unsur pidana pokok kerugian keuangan negara dalam perkara importasi gula yang dimaksud.

Kerugian keuangan negara sebesar Rp383,39 miliar terdiri dari kekurangan pembayaran bea masuk sebesar Rp362,28 miliar dan kekurangan pembayaran Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) sebesar Rp21,11 miliar. Audit PKKN BPKP yang menghitung kerugian keuangan negara dari kekurangan pembayaran bea masuk dan PPN impor cacat secara material karena mengandung kelemahan metodologi dan konsepsi PKKN.

Konstruksi kerugian negara tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat 22 UU No 1 Tahun 2004 tentang 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. Kerugian keuangan nyata dan pasti ini mengandung makna kerugian itu harus betul-betul ada dan merupakan akibat yang nyata dari perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan.

b. Audit Perhitungan PKKN Atas Bea Masuk dan Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) Tidak Berdasarkan Fakta Importasi Gula Yang Sebenarnya

Perhitungan bea masuk menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai didasarkan atas barang yang sesungguhnya diimpor. Dalam Kasus Importasi gula ini, barang yang di impor adalah gula kristal mentah (GKM) yang dilakukan secara ilegal. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 117 /M-Dag/Per/ 12/2015 Tentang Ketentuan Impor Gula tidak melarang impor GKM, sehingga produsen importir GKM melakukan bisnis secara legal. Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) terdiri dari, Pajak Pertambahan nilai (PPN) dan Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 22. Kekurangan pembayaran bea masuk dan PDRI diperoleh karena penghitungannya menggunakan asumsi yang di impor adalah gula kristal putih. Tabel 1 berikut ini Perhitungan kerugian keuangan negara akibat kekurangan pembayaran bea masuk dan PDRI.

Tabel 1 Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Akibat Kekurangan Pembayaran Bea Masuk Dan PDRI

N0	Perusahaan (PT)	Bea Masuk (dalam juta rupiah)			PDRI (dalam juta rupiah)		
		Dibayar	Seharusnya	Kurang Bayar	Dibayar	Seharusnya	Kurang Bayar
1	Angels Products	26.591,30	53.147,06	26.555,75	69.802,17	73.077,20	3.275,03
2	Angels Products	6.134,62	12.187,13	6.052,51	16.103,37	16.757,30	653,94
3	Angels Products	27.827,27	55.668,71	27.841,44	73.046,57	76.544,48	3.497,91
4	Angels Products	62.410,35	105.701,64	43.291,29	131.782,19	137.193,59	5.411,40
5	Angels Products	4.515,02	9.030,04	4.515,02	11.851,93	12.416,31	564,38
6	Berkah Manis Makmur		17.164,56	17.164,56	17.220,83	18.881,02	1.660,19
7	Berkah Manis Makmur		15.010,00	15.010,00	15.644,74	14.034,68	(1.610,06)
8	Berkah Manis Makmur		15.010,00	15.010,00	15.682,61	14.013,69	(1.668,92)
9	Medan Sugar Industry		10.683,77	10.683,77	10.673,03	11.752,15	1.079,12
10	Medan Sugar Industry		37.525,00	37.525,00	40.203,48	37.157,62	(3.045,85)
11	Makassar Tene	5.811,16	11.622,31	5.811,16	15.254,29	15.980,68	726,39
12	Makassar Tene	3.489,84	6.979,68	3.489,84	9.160,84	9.597,07	436,23
13	Permata Dunia Sukses Utama	3.948,76	7.897,52	3.948,76	10.365,49	10.859,08	493,59
14	Permata Dunia Sukses Utama	8.800,59	15.839,11	7.038,53	19.873,71	20.735,32	861,61
15	Sentra Usahatama Jaya	6.767,35	13.488,19	6.720,84	17.764,29	18.546,26	781,97
16	Sentra Usahatama Jaya	12.918,91	18.133,79	5.214,88	23.679,99	24.341,84	661,84
17	Andalan Furnindo		7.867,58	7.867,58	7.878,82	8.654,34	775,51
18	Andalan Furnindo		7.867,58	7.867,58	23.633,61	21.527,81	(2.105,79)
19	Duta Sugar International	9.009,24	18.018,47	9.009,23	23.649,25	24.775,40	1.126,15
20	Dharmapala Usaha Sukses	5.304,99	10.612,19	5.307,20	13.925,60	14.591,76	666,16
21	Kebun Tebu Mas	52.363,71	77.581,43	54.317,72	87.217,05	87.876,71	659,66
22	Angels Products	5.955,76	11.911,52	6.055,74	15.633,87	16.378,34	744,47
23	Medan Sugar Industry		11.257,50	11.257,50	11.873,92	13.277,55	1.403,63
24	Andalan Furnindo		16.886,25	16.886,25	17.846,74	19.081,05	1.234,31
25	Makassar Tene	7.163,02	14.326,04	7.163,02	18.802,94	19.698,31	895,37
26	Permata Dunia Sukses Utama	5.201,92	10.403,82	5.201,91	13.655,02	14.305,25	650,23
27	PT Sentra Usahatama Jaya	11.000,00	15.010,00	4.010,00	20.224,37	20.725,62	501,25
28	PT.Adikarya Gemilang	16.500,00	22.515,00	6.015,00	25.457,42	26.235,41	777,98
	Jumlah	281.713,81	643.993,33	362.279,52	777.908,13	799.015,84	21.107,71

Sumber: Laporan Hasil Audit PKKN dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Kegiatan Importasi Gula di Kementerian Perdagangan Tahun 2015 s.d. 2016

Dari tabel Tabel 1 auditor menghitung kerugian kekurangan pembayaran bea masuk sebesar Rp362,28 miliar yang diperoleh dari selisih bea masuk yang telah dibayar sebesar Rp281,71 miliar dengan yang seharusnya dibayar sebesar Rp643,99 miliar. Seharusnya pembayaran bea masuk sebesar Rp281,71 miliar sudah sesuai dengan ketentuan pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25 tahun 2016, sehingga penghitungan kerugian keuangan negara sebesar Rp362,28 miliar tidak tepat dan mengandung kelemahan.

Dari tabel Tabel 1 juga auditor menghitung kerugian kekurangan pembayaran PDRI sebesar Rp21,11 miliar yang diperoleh dari selisih PDRI yang telah dibayar sebesar Rp. Rp654,41 miliar dengan yang seharusnya dibayar sebesar Rp799,02 miliar. Seharusnya pembayaran bea

masuk sebesar Rp777,91 miliar sudah sesuai dengan ketentuan pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25 tahun 2016, sehingga penghitungan kerugian keuangan negara sebesar Rp21,11 miliar tidak tepat dan mengandung kelemahan.

Analisis terhadap audit PKKN terkait kerugian keuangan dari kekurangan bea masuk dan PDRI menunjukkan beberapa kelemahan sebagai berikut:

- 1) Dasar Perhitungan Bea Masuk dan Pajak Pertambahan Nilai Menggunakan Cost, Insurance, Dan Freight (CIF) Untuk Gula Kristal Putih (GKP) Tidak Tepat

Analisis terhadap perhitungan Bea masuk yang seharusnya dibayar pada tabel 1 menunjukkan nilai CIF GKP menggunakan nilai CIF GKM yang berarti untuk 2 barang yang berbeda menggunakan dasar pengenaan bea masuk yang sama untuk GKP dengan tarif 10% dan GKM dengan tarif 5%. Padahal CIF untuk kedua jenis produksi gula tersebut berbeda. Hal ini disebabkan auditor BPKP tidak mampu menemukan nilai impor GKP karena dalam periode tersebut tidak dilakukan impor GKP, sehingga bea masuk GKP dihitung menggunakan CIF GKM tidak tepat.

PPN yang dibayar dihitung berdasarkan nilai CIF ditambah bea masuk dikali 10% sudah sesuai ketentuan yang berlaku. Namun auditor menggunakan asumsi bahwa produsen gula mengimpor gula kristal putih (GKP). Kesalahannya Dasar Pengenaan Pajak (DPP) untuk PPN menggunakan tarif bea masuk 10% dari CIF ditambah dengan bea masuk dikalikan dengan 10%. Seharusnya PPN yang dibayar sudah sesuai karna dihitung sesuai dengan jenis barang yang diimpor yakni CIF GKM ditambah bea masuk dengan tarif 5%.

- 2) PPN Impor Merupakan PPN Masukan Sehingga Besar Kecilnya Pembayaran PPN Impor Tidak Merugikan Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah mengatur mengenai PPN terutang dihitung dari PPN keluaran dikurang PPN masukan. Besaran PPN masukan tidak mempengaruhi hak negara menerima PPN karena penerimaan PPN pada akhirnya didasarkan pada PPN keluaran. Sebagai ilustrasi, jika PPN keluaran sebesar 10% dari Rp.10 miliar adalah Rp1 miliar sedangkan PPN masukan sebesar 10% dari Rp4 miliar adalah Rp400 juta, maka PPN terutang adalah Rp600 juta (Rp1 miliar – Rp400 juta = Rp600 juta). Penerimaan negara adalah PPN terutang ditambah dengan PPN masukan sama dengan Rp1 miliar (Rp600 juta + Rp400 juta =Rp1 miliar).

Untuk kasus yang sama apabila PPN masukan 10% dari Rp7 miliar adalah Rp700 juta, maka PPN terutang menjadi Rp300 juta (Rp.1 miliar – Rp.700 juta = Rp.300 juta). Penerimaan negara adalah PPN terutang ditambah dengan PPN masukan sama dengan Rp.1 miliar (Rp300 juta + Rp700 juta = Rp1 miliar). Dengan demikian besar kecilnya PPN masukan tidak menyebabkan adanya kerugian keuangan negara sebagaimana perhitungan diatas.

- 3) Audit PKKN BPKP Menyatakan Kerugian Keuangan Negara Atas 28 Persetujuan Impor Melampaui Tanggung Jawab Tom Lembong

Dari perhitungan kerugian kekuarangan pembayaran bea masuk pada tabel 1 sebesar Rp362,28 miliar dan PDRI sebesar Rp21,11 miliar, diantaranya sebanyak tujuh PI senilai Rp56,49 miliar kekuarangan pembayaran bea masuk dan senilai Rp62,70 miliar PDRI terjadi pada periode 7 Oktober 2016 sampai dengan 25 Oktober 2016. Jumlah tersebut dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Tom Lembong, padahal yang bersangkutan menjabat sejak 12 Agustus 2015 sampai dengan 27 Juli 2016, sehingga terhadap tujuh PI senilai Rp119,19 miliar bukan merupakan tanggung jawab Tom Lembong.

- 4) Tidak Ada Regulasi Yang Larangan Impor Gula Kristal Mentah Karena Dari sisi Perekonomi Nasional Lebih Menghasilkan Nilai Tambah Dan Meningkatkan Produk Domestik Bruto

Menyajikan LHP BPK Nomor : 47/LHP/XV/03/2018 Tanggal: 2 Maret 2018 pada pada periode tahun 2016 sampai semester 1 tahun 2017 kementerian perdagangan mengeluarkan izin impor gula kristal mentah sebanyak 2.154.325 ton dan gula kristal putih sebanyak 84.675 ton (BPK, 2018). Praktik tersebut menunjukkan selain tidak ada larangan mengimpor gula kristal mentah, juga menciptakan nilai tambah untuk indutri gula dalam negeri yang memberikan efek berganda bagi pertumbuhan perekomian nasional. Selanjutnya, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 117 tahun 2015 memberikan hak diskresi kepada menteri perdagangan

untuk memberikan izin impor gula kristal mentah dalam rangka stabilisasi harga gula dalam negeri.

- 5) Putusan Hakim Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt Pst. Menyatakan Tidak Ada Kerugian Keuangan Negara Kekurangan Bea Masuk dan PDRI

Sidang pembacaan vonis Tom Lembong Tanggal 18 Juli 2025 menolak tuntutan Jaksa Penuntut Umum yang menyatakan adanya kerugian keuangan negara akibat kekurangan pembayaran bea masuk sebesar Rp362,28 miliar dan kekurangan PDRI sebesar Rp21,11 miliar. Ketiga hakim mempunyai pendapat yang sama bahwa bea masuk dan PDRI tidak dapat dikenakan atas barang yang tidak pernah diimpor. Pembayaran bea masuk sebesar Rp281,71 miliar dan PDRI sebesar Rp777,91 miliar atas impor Gula Kristal Mentah (GKM) telah sesuai ketentuan, baik jumlah maupun tarif bea masuknya.

- c. Audit Perhitungan PKKN Atas Kemahalan Harga Tidak Berdasarkan Fakta Importasi Gula Yang Sebenarnya

Audit PKKN menemukan adanya kerugian keuangan negara atas kemahalan harga akibat PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT PPI) sebesar Rp.194,72 miliar. Penghitungan kemahalan harga dari selisih harga beli gula kristal putih oleh PT PPI kepada Produsen Importir dengan harga beli yang seharusnya menurut hasil audit BPKP disajikan pada tabel 2.

Tabel 2. Perhitungan Kemahalan Harga Beli Gula Kristal Putih Oleh PT PPI

No.	Deskripsi	Kuantum GKP (Kg)	Harga Inct PPN (Rp/Kg)	Jumlah (dalam juta rupiah)	
				Inct PPN	Exel PPN
a	b	c	d	e = (c x d)	f=(d x e)/1.1
I	8 Pabrik Gula Rafinasi				
A	Menghitung Nilai Pembelian GKP oleh PT PPI ke Pabrik	190.000.000			
1	PT Angels Product	24.700.000	9.900	244.530	292.300
2	PT Berkah manis Makmur	31.920.000	9.900	316.008	287.280
3	PT Medan Sugar Industry	30.140.000	9.900	199.386	181.260
4	PT Makasar Tene	22.800.000	9.900	225.720	205.200
5	PT Permata Dunia Sukses Utama	15.200.000	9.900	150.480	136.800
6	PT Sentra Usahatama Jaya	25.840.000	9.900	255.816	232.560
7	PT Andalan Furmino	15.200.000	9.900	150.480	136.800
8	PT Duta Sugar International	34.200.000	9.900	338.580	307.800
	Jumlah Harga beli PT PPI			1.881.000	1.710.000
	Menghitung Nilai Pembelian GKP oleh PT PPI untuk penugasan yang sefiarusnya dibayarkan oleh PT PPI (Harga Patokan Petani (HPP))	190.000.000	8.900	1.691.000	1.537.272,73
C	Sub Jumlah Kemahalan harga yang dibayarkan oleh PT PPI (A-B)			190.000	172.727,27
II	PT Kebun Tebu Mas (PT KTM)				
A	Menghitung Nilai Pembelian GKP oleh PT PPI ke PT KTM	12.095.000	11.100	154.254,50	122.049,55
B	Menghitung Nilai Pembelian GKP oleh PT PPI untuk penugasan yang seharusnya dibayarkan oleh PT PPI (Harga Patokan Petani (HPP))	12.095.000	9.200	110.064,50	100.058,64
C	Sub Jumlah Kemahalan harea yang dibayarkan oleh PTPPI (A- B)			24.190	21.990,91
III	Jumlah Kemahalan Harga yang dibayarkan oleh PT PPI (I.C+II.C)			214.190	194.718,18

Sumber: Laporan Hasil Audit PKKN dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Kegiatan Importasi Gula di Kementerian Perdagangan Tahun 2015 s.d. 2016

Dari tabel 2 penghitungan kerugian keuangan negara atas kemahalan harga sebesar Rp.194,72 miliar diperoleh dari harga beli yang dibayarkan Rp.1,637,33 miliar dan harga beli yang seharusnya dibayarkan Rp.1,832,04 miliar dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Pembelian GKP oleh PT PPI ke Pabrik
Rp1.710 miliar – Rp1.537 Miliar = Rp173 miliar
- 2) Nilai Pembelian GKP oleh PT PPI ke PT KTM

Rp122,05 Miliar - Rp100,06 miliar = Rp21,99 miliar

Dari tabel 2 auditor menghitung kerugian kemahalan harga sebesar Rp194,72 miliar yang diperoleh dari selisih gula kristal putih yang telah dibayar sebesar Rp1.832,05 miliar dengan yang seharusnya dibayar sebesar Rp1.637,33 miliar. Seharusnya menurut harga pembelian pada saat transaksi harga beli sebesar Rp1.832,05 sudah sesuai dengan ketentuan pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25 tahun 2016, sehingga penghitungan kerugian keuangan negara sebesar Rp194,72 miliar tidak tepat dan mengandung kelemahan.

Analisis terhadap lampiran 8/1-1 Laporan Hasil Audit PKKN dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Kegiatan Importasi Gula di Kementerian Perdagangan Tahun 2015 s.d. 2016 mengenai kerugian keuangan negara atas kemahalan harga akibat PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT PPI) sebesar Rp194,72 miliar yang disajikan dalam tabel 2 menunjukkan beberapa kelemahan sebagai berikut:

1) Dasar Perhitungan Kemahalan Harga Menggunakan Harga Patokan Petani Sebesar Rp8.900 Tidak Tepat

Audit PKKN menyatakan adanya kemahalan harga sebagai selisih harga sebesar Rp1.000 per kg gula kristal putih antara harga beli PT PPI kepada produsen importir gula sebesar Rp9.900 per Kg dikurangi harga patokan petani (HPP) sebesar Rp8.900 per kg. Penggunaan HPP menurut ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 35/M-DAG/PER/5/2015 Tentang Penetapan Harga Patokan Petani Gula Kristal Putih Tahun 2015 tidak tepat karena harga tersebut hanya digunakan produsen gula kristal putih untuk harga minimal yang dibayar kepada petani tebu sehingga HPP harus lebih besar dari Rp8.900 per kg. Dengan demikian, penggunaan harga terendah untuk menghitung kerugian keuangan negara tidak mencerminkan kriteria kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti sebagai mana di atur pada Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara.

Selain itu, pada fakta persidangan para importir dan saksi dari pejabat kementerian BUMN mengakui harga lelang gula pada tingkat petani untuk tahun 2016 sudah berada di atas harga Rp.10.000 per kg. Dengan demikian, HPP sebesar Rp8.900 per kg tidak dapat dijadikan dasar menghitung kemahalan harga atas pembelian PT PPI kepada produsen gula kristal putih. Argumentasinya transaksi pembelian produsen gula pada tahun 2016 berada di atas harga beli PT PPI kepada produsen gula sebesar Rp9.900 per kg, sehingga kerugian keuangan negara dengan menggunakan HPP tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Menurut Saksi Ahli Peridangan Tom Lembong, Anthony Budiawan pakar ekonomi gula penghitungan kemahalan versi BPKP mengandung kesalahan karena menurut BPKP, PT PPI seharusnya membeli gula dengan menggunakan harga dasar (atau harga patokan petani: HPP) sebesar Rp8.900 (sudah termasuk PPN). Ada tiga indikasi kesalahan dalam perhitungan kerugian negara versi BPKP ini. Pertama, BPKP secara eksplisit mengatakan harga dasar gula adalah harga maksimum, sehingga harga beli lebih tinggi dari harga dasar dianggap kemahalan merupakan logika yang jelas tidak ada dasarnya. Padahal, harga dasar seharusnya berfungsi sebagai harga minimum atau harga terendah, sesuai arti dari kata dasar, yaitu terendah. Dengan demikian kemahalan harga hanya dapat dibandingkan dengan harga tertinggi apabila harga beli melewati harga tertinggi, sedangkan harga beli diatas harga terendah tidak memenuhi kriteria sebagai kemahalan harga.

Kedua, faktanya sepanjang tahun 2015 dan 2016 perusahaan gula negara (PTPN, RNI) membeli gula petani (harga lelang) jauh lebih mahal dari harga dasar. Harga beli rata-rata gula petani pada Mei dan Juni 2016, bahkan mencapai Rp13.608 dan Rp14.026 per kg, atau 50 dan 54 persen di atas harga dasar. Harga ini jauh lebih mahal dari harga beli PT PPI dari Perusahaan Gula Rafinasi yang hanya Rp9.000 per kg. Oleh karena itu, PTPN dan PT RNI seharusnya juga didakwa merugikan keuangan negara. Ketiga, harga dasar GKP 2015 dan 2016 sudah termasuk PPN seharusnya juga tidak benar, karena gula kristal putih ketika itu masuk barang kena pajak, jadi seharusnya dikenakan PPN.

2) Penjualan Produsen Importir GKM Kepada Konsosium TNI-Polri Dengan Harga Yang Sama Dinilai Auditor Tidak Merugikan Keuangan Negara

Menteri Perdagangan memberikan penugasan impor kepada PT PPI dan penugasan kepada Inkopol Polri, Inkopkar TNI AD dan SKKP TNI-Polri. Semuanya memberikan fasilitas persetujuan impor kepada produsen importir yang sama. Audit PKKN tidak dilakukan secara objektif dan seimbang dimana delik korupsi kemahalan harga hanya disangkakan kepada importir yang menjual GKP kepada PT PPI, sedangkan penjualan kepada koperasi mitra buka merupakan kerugian keuangan negara.

Putusan hakim menghilangkan sifat perbuatan pidana korupsi pada kegiatan importasi gula karena tidak terbukti kerugian keuangan negaranya, tetapi dalam waktu yang sama importir gula yang melakukan transaksi penjualan GKP kepada PT PPI dijerat pidana korupsi. Anehnya, Tom Lembong terseret dijadikan terpidana karena dinilai hakim turut serta merugikan PT PPI.

Hakim menerima tuntutan Jaksa yang menyatakan adanya kerugian PT PPI, padahal praktek yang dilakukan oleh PT. PPI sama dengan yang dilakukan oleh Inkopkar dan Inkoppol. Logika hukumnya Tom Lembong dapat terbebas dari terjerat hukum kalau saja tidak memberikan persetujuan impor kepada konsorsium PT PPI dan semua persetujuan impor hanya diberikan kepada Inkopkar dan Inkoppol.

- 3) Pengujian terhadap hasil audit PKKN BPKP yang menyatakan kerugian keuangan Negara karena kerugian PT PPI secara metodologi dan konsepsi menunjukkan kesalahan yang mendasar

PT Kebun Tebu Mas (PT KTM) yang mendapat ijin impor dari kerjasama dengan PT PPI dengan realisasi sebanyak 111.000 ton dan menjual kepada PT PPI berupa GKP hanya untuk 12.095 ton ternyata untuk sebanyak 98.905 ton tidak merugikan keuangan negara. Kalau saja PT KTM tidak menjual GKP kepada PT PPI, maka PT KTM sama sekali terbebas dari delik pidana. Konstruksi hukum seperti ini selain menunjuk ketidakconsisten juga kebingungan hakim menentukan suatu perbuatan pidana untuk kasus yang sama.

- 4) Keputusan pembelian GKP oleh PT. PPI bukan merupakan keputusan Tom Lembong tetapi menjadi wewenang dan tanggungjawab direksi.

Alasan PT PPI tidak dapat meraup keuntungan karena tidak melaksanakan sendiri importasi gula tidak menjadi tanggungjawab Tom Lembong. Kenyataannya, PT PPI tidak melakukan kegiatan importasi sendiri karena alasan keterbatasan kemampuan finansial. Fakta historis selama kurun waktu tahun 2016 sampai 2023, PT PPI tidak pernah memperoleh keuntungan sebesar Rp194,72 miliar untuk satu produk yang dijualnya. Data ini memperkuat argumentasi PT PPI secara historis tidak pernah mendapat keuntungan untuk semua diversifikasi bisnis melebihi Rp145 miliar per tahun, sehingga kerugian keuangan negara yang diderita PT PPI akibat keuntungan Rp194,72 miliar selain tidak mungkin juga bersifat potensi dan asumsi belaka. Fakta ini menunjukkan putusan hakim yang menerima tuntutan Jaksa kerugian keuangan negara sebesar Rp194,72 miliar tidak memiliki dasar hukum mengikat dan bertentangan dengan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004.

- 5) Penghitungan Kemahalan Harga Yang Dibayarkan PT PPI Dalam Pengadaan GKP Sebesar Rp194.72 Miliar Diperoleh Dari Selisih Nilai Pembelian GKP Oleh PT PPI Sebesar Rp1.832,05 Miliar Dengan Nilai Pembelian GKP Oleh PT PPI Berdasarkan Harga Patokan Petani (HPP) Sebesar Rp1.637,33 Miliar Tidak Tepat .

Penggunaan harga perbandingan dari HPP masih terlalu sumir dan bersifat potensi dan asumsi, karena HPP merupakan harga terendah GKP pada tingkat petani yang harus dibayar produsen GKP yang tentunya berbeda dengan harga beli GKP oleh PT PPI kepada produsen GKP PT. PPI tidak dapat membeli GKP kepada produsen senilai HPP karena HPP merupakan harga pada tingkat petani kepada produsen yang dapat saja dibayar produsen dengan harga diatas HPP. Faktanya, PT PPI tidak dapat membeli GKP dari petani sehingga nilai HPP tidak bisa dijadikan dasar menghitung kerugian keuangan negara yang diderita oleh PT PPI karena tidak mungkin ditransaksikan.

SIMPULAN

Analisis terhadap proses audit penghitungan kerugian keuangan negara (PKKN) pada kasus dugaan korupsi importasi gula menunjukkan bahwa pelaksanaan audit oleh BPKP tidak sesuai dengan standar audit investigatif sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPKP Nomor 17 Tahun 2017

Tentang Pedoman Pengelolaan Kegiatan Bidang Investigasi dan Peraturan Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Audit Investigatif untuk menentukan penugasan audit investigasi.

Analisis terhadap hasil audit penghitungan kerugian keuangan negara PKKN pada kasus dugaan korupsi importasi gula yang dilakukan BPKP tidak tepat dan belum memenuhi kriteria kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti sebagaimana dipersyaratkan dalam Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 serta ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 atas kekurangan pembayaran bea masuk dan pajak dalam rangka impor (PDRI) serta kemahalan harga pembelian oleh Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT PPI).

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti, C. A., & Chariri, A. (2015). Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi. *Diponegoro Journal of Accounting*, 4(3), 1–12.
- Badan Pemeriksa Keuangan. (2018). Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kementerian Perdagangan Perencanaan, Pelaksanaan, Dan Pengawasan Tata Niaga Impor Tahun 2015 S.D. Semester I Tahun 2017 Pada Kementerian Perdagangan Dan Instansi/Entitas Terkait.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2025). Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Kegiatan Importasi Gula Di Kementerian Perdagangan Tahun 2015 s.d. 2016.
- Mahkamah Agung. (2016). Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, 1 (2016).
- Mubarak, R., & Wessy, T. (2021). Determination Of State Financial Loss Due To Abuse Of The Authority Of Government Officers (Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah). *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 8(2), 160–173.
- Munafri, A. (2023). Pertanggungjawaban Pidana Kerugian Keuangan Negara dalam Tidak Pidana Korupsi di Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 11, 36–51.
- Peraturan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Standar Kerja Pengawasan Intern Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (2019).
- Republik Indonesia. (2001). Undang - Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Republik Indonesia. (2004). Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
- Ryketeng, M. (2016). Analisis Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi (Kasus Korupsi Dana Hibah Persiba Bantul). Universitas Gajah Mada.
- Sekaran, U., & Bougie, R. (2016). *Research methods for business: a skill-building approach (Seventh)*. www.wileypluslearningspace.com
- Situmeang, U. M., & Susanto, D. S. (2024). Evaluasi Metode Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Owner: Riset & Jurnal Akuntansi*, 8(3), 3056–3071. <https://doi.org/https://doi.org/10.33395/owner.v8i3.2209>
- Sugiyono. (2022). *Metode Penelitian Kualitatif (3rd ed.)*. Alfabeta.
- Sumarto, S., & Rahadian, Y. (2020). Evaluasi Penerapan Metode Penghitungan Kerugian Negara Dalam Membantu Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal ASET (Akuntansi Riset)*, 12(1), 117–129. <https://doi.org/10.17509/jaset.v12i1.23866>