

Redefinisi Unsur “yang Dapat Merugikan Keuangan (Perekonomian) Negara” dalam Tindak Pidana Korupsi

Supriyanto¹, Supanto², Hartiwiningsih³

¹ Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan. E-mail: maspri829@gmail.com

² Fakultas Hukum Universitas Negeri Solo. E-mail: supanto.8787@gmail.com

³ Fakultas Hukum Universitas Negeri Solo. E-mail: hartiwi50@yahoo.com

Abstract:

The research aimed to analyze the implementation of the element “that can harm the State’ finance or economy” in corruption crime in Indonesia and provide prescriptions of effective corruption crime formulation. It is a normative-law research with statute, case, comparative and conceptual approaches. The results of research indicate that there is a complexity of problems in the implementation of the elements “that can harm the State’ finance or economy” in the regulations applicable in Indonesia. To support the success of the corruption eradication in Indonesia, the element “that can harm the State’ finance or economy” in the corruption crime is not an element that must be proven, but only as a reason for the criminal liability and also to determine the amount of substation money against the defendant.

Keywords: Corruption; Criminal Law; State Economy; State Finances

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tentang penerapan unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam tindak pidana korupsi di Indonesia serta memberikan preskripsi formulasi rumusan tindak pidana korupsi yang efektif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, kasus, komparatif, dan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat kompleksitas permasalahan dalam penerapan unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam regulasi yang berlaku di Indonesia. Untuk mendukung keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, maka unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam tindak pidana korupsi tidaklah merupakan unsur yang wajib dibuktikan, namun hanya sebagai alasan pemberat pemidanaan dan guna menentukan besarnya uang pengganti terhadap terdakwa.

Kata Kunci: Korupsi; Hukum Pidana; Keuangan Negara; Perekonomian Negara

1. Pendahuluan

Tindak pidana korupsi berdampak masif dalam perkembangan perekonomian suatu negara.¹ Dalam konteks Indonesia, salah satu permasalahan yang sering muncul dan diperdebatkan dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi adalah masalah unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK). Pada penerapannya, sejumlah perkara tindak pidana korupsi yang ditangani penegak hukum, seperti pengadaan access fee di Kementerian Hukum dan HAM; pengadaan kapal tanker pertamina (VLCC); dan korupsi di PT Texmaco, dimana penyidikannya dihentikan (SP3) karena dalih tidak ditemukannya unsur “dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara”. Demikian pula, masih terdapat beberapa perkara korupsi yang telah dilimpahkan dan disidangkan di pengadilan, namun diputus bebas oleh Hakim dengan alasan yang sama, yakni tidak terpenuhinya unsur merugikan keuangan negara atau per-ekonomian negara.

Kondisi penanganan perkara korupsi di Indonesia, dijelaskan mantan Ketua Mahkamah Agung, Harifin A. Tumpa² dalam jumpa pers “Catatan Akhir Tahun Kinerja Mahkamah Agung”, menyatakan bahwa sepanjang perjalanan 2011, Mahkamah Agung menangani 956 kasus korupsi. Dari total kasus tersebut, sebanyak 40 kasus korupsi di putus “bebas” di tingkat Kasasi, dengan persentase 10,31 % dari jumlah total 956 kasus masuk ke MA sepanjang tahun 2011.

Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK merupakan pasal favorit yang sering digunakan penegak hukum untuk menjerat pelaku korupsi. Berdasarkan data yang dikumpulkan LeIP pada tahun 2013, dari 735 perkara terdapat 503 perkara atau 68,43 % menggunakan pasal 3 UUPTPK, 147 perkara atau 20 % menggunakan pasal 2 UUPTPK dan sisanya sebanyak 26 perkara atau 11,57 % menggunakan pasal yang lain.³ Padahal salah satu unsur yang harus dibuktikan dalam pasal *a quo* adalah unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dengan konsekuensi yuridis, jika unsur tersebut tidak terbukti, maka perkara akan diputus bebas oleh Hakim. Sementara banyak problematika yang dihadapi dalam menerapkan unsur tersebut, antara lain: perbedaan persepsi mengenai pengertian keuangan negara dalam beberapa peraturan perundang-undangan, ketidakjelasan pengertian merugikan perekonomian negara (kabur) dalam UUPTPK, pemahaman *actual loss* atau *potential loss* untuk menghitung kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tersebut dan pihak mana yang berwenang menentukan (menghitung) kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, sehingga menjadi kendala dalam percepatan pemberantasan korupsi.

Berbicara tentang penegakan hukum (termasuk tindak pidana korupsi), tidak dapat dipisahkan dengan sistem hukum (*legal system*) yang ada. Menurut Friedman bahwa komponen-komponen yang mempengaruhi sistem hukum adalah:⁴ (i) struktur hukum (*legal structure*), yaitu aparat hukumnya; (ii) substansi hukum (*legal substance*), yaitu peraturan perundangan (undang-undang); dan (iii) budaya hukum (*legal culture*), yaitu

¹ Aidt, T. S. (2009). “Corruption, Institutions, and Economic Development”. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2): 271-291.

² Harifin A. Tumpa. Ketua MA, dalam jumpa pers “Catatan Akhir Tahun Kinerja MA” di Gedung MA, Jakarta, Kompas.com, Jum’at 30 Desember 2011

³ Arsil. “Bahan Presentasi Forum Group Discussion Studi tentang Disparitas Putusan Dalam Perkara Korupsi” ICW, Gren Alia, tanggal 19 September 2013.

⁴ Friedman, L.M. (2011). *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, hlm. 15

sikap dan nilai sosial budaya masyarakat. Dalam hal ini fokus utama adalah persoalan substansi hukum (*legal substance*), yaitu UUPTPK yang 'bermasalah' khususnya unsur "yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara".

2. Metode

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁵ Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum dianalisis dengan silogisme induksi, deduksi dan interpretasi. secara terperinci, komprehensif, objektif dan mendalam..

3. Konsekuensi Yuridis Penerapan Unsur "Yang Dapat Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara"

Pada tataran praktis, penerapan unsur "yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK menuai banyak persoalan. Sering terjadi perdebatan antara Penyidik dengan Penuntut Umum, Hakim, Pengacara dan bahkan para ahli. Perdebatan tersebut, antara lain menyangkut perbedaan persepsi mengenai pengertian keuangan negara (khususnya BUMN), ketidakjelasan pengertian merugikan perekonomian negara (kabur), pemahaman *actual loss* atau *potential loss* untuk menghitung kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, dan pihak mana yang berwenang menentukan (menghitung) kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, apakah BPK atau BPKP atau lembaga lain dan dalam praktiknya penghitungan besarnya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tersebut memerlukan waktu yang cukup lama.

Problematika tersebut tentu menghambat proses penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Beberapa permasalahan tersebut bisa ditafsirkan masing-masing sesuai dengan kepentingan dan sudut pandang yang berbeda. Jika hal ini dibiarkan maka akan menimbulkan dampak yang kurang baik dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

3.1. Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya, Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mendefinisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal

⁵ Marzuki, P.M. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 35.

dari kekayaan negara yang dipisahkan. Oleh karena itu, BUMN merupakan badan usaha negara yang modal usahanya baik seluruh maupun sebagian modalnya dimiliki oleh negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui penyertaan secara langsung.

Menurut Atmadja,⁶ manakala pemerintah menyertakan modal pada perseroan dan ikut menanggung risiko serta bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya, maka kedudukan pemerintah tidak dalam posisi sebagai badan hukum publik melainkan badan hukum privat. Dengan demikian, ketentuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Kondisi ini mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas.

Perseroan Terbatas bukan lagi merupakan lembaga publik, akan tetapi merupakan lembaga privat dengan hak dan kewajiban yang sama dengan Perseroan Terbatas lainnya. Apabila pemahaman bahwa harta dari Perseroan Terbatas Persero masih merupakan harta negara, maka akan menimbulkan konsekwensi yang tidak konsisten dengan kemandirian dari badan hukum. Bahkan hal yang lebih mengkhawatirkan lagi adalah, dengan konstruksi hukum seperti ini, dapat berdampak tanggung jawab dari Perseroan Terbatas Persero akan secara langsung juga merupakan tanggung jawab dari negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, Mahkamah Agung Republik Indonesia pernah mengeluarkan fatwa Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 yang pada pokoknya menyatakan bahwa :

- a. Piutang BUMN bukanlah piutang negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- b. Ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru;
- c. Begitu pula halnya dengan lingkup keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sepanjang mengenai kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah dengan keluarnya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara hukum.

Kontras dengan hal tersebut, pada penjelasan umum UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan:

Keuangan negara adalah berupa seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik ditingkat pusat maupun di daerah;

⁶ Atmadja, A.P.S. (2005). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Toeri, Praktik, dan Kritik*, Jakarta: UI Press, hlm. 98

2. *Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.*

Mengacu pada ketentuan tersebut, maka jelas terjadi “*tumpang tindih*” pengertian keuangan negara dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Hal ini mengandung konsekuensi, jika terjadi kerugian keuangan pada BUMN apakah UUPTPK dapat diberlakukan pada BUMN tersebut? Ketentuan ini menimbulkan perdebatan panjang. Pihak yang pro dengan perluasan definisi keuangan negara, akan berpegang pada ketentuan UUPTPK,⁷ apabila terjadi kerugian pada BUMN dan persero, penegak hukum menggunakan ketentuan pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara yang esensinya penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya jika terjadi kerugian negara, maka ketentuan UUPTPK dapat diberlakukan pada pengurus BUMN.

Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang esensinya bahwa penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.

3.2. Pengertian Perekonomian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi

Dalam praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi, nyaris tidak ditemukan perkara yang diputus oleh pengadilan bahwa terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi karena merugikan perekonomian negara. Kenyataannya, yang terjadi selama ini adalah korupsi karena dasar merugikan keuangan negara. Oleh karena itu, mantan Jaksa Agung Baharudin Lopa pernah menyampaikan bahwa ditinjau dari sudut pengertian dalam ilmu hukum, apa yang dimaksud dengan “*perekonomian negara*” seperti yang disebutkan di dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah sangat kabur, akibatnya sangat sulit untuk menentukan apa yang dimaksud dengan “*merugikan perekonomian negara*” di dalam praktek penegakan hukum. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika tidak begitu banyak atau langka adanya putusan pengadilan yang didalam pertimbangan hukumnya memuat dengan jelas pembuktian adanya unsur “*merugikan perekonomian negara*”.⁸

Pandangan yang sama juga disampaikan oleh mantan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Kejaksaan RI, Marwan Effendy, terkait dengan pengertian perekonomian negara. Menurutnya, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak secara eksplisit menegaskan pengertian

⁷ Hukum Online. “Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan”, Senin, 31 Juli 2006, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1524/definisi-keuangan> Diakses pada 16 Mei 2016.

⁸ Lopa, B., & Yamin, M. (1977). *Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kipas Putih Aksara, hlm. 19

perekonomian negara. Berbeda dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 dalam penjelasan Pasal 1 sub (a) disebutkan :

“Perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara ialah pelanggaran-pelanggaran pidana terhadap peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam kewenangannya seperti dimaksud dalam ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966.”

Sementara peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah dalam bidang kewenangannya sesuai Tap MPRS, harus diteliti eksistensinya berdasarkan aturan-aturan tersebut, sehingga tidak saling tumpang tindih, apalagi saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya, khususnya ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyangkut mengenai kebijakan bidang ekonomi dan Moneter.⁹ Dalam praktik, sepertinya tidak pernah seorang terdakwa tindak pidana korupsi yang dibuktikan perbuatannya dapat memenuhi rumusan unsur merugikan perekonomian negara ini.

Sesuai penjelasan umum UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu:

Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberi manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Pengertian tersebut tidak jelas, kabur dan tidak implementatif dalam ranah penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, sehingga hampir tidak pernah diterapkan oleh para penegak hukum karena tidak ada parameter yang jelas terhadap pengertian tersebut.

Sistem ekonomi Indonesia bukan kapitalisme dan bukan pula sosialisme, namun sistem ekonomi campuran sesuai dalam UUD 1945, yaitu sistem ekonomi Pancasila atau sistem ekonomi kerakyatan dan ekonomi yang menitikberatkan pada koperasi dengan asas kekeluargaan. Sistem ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi yang dijiwai idiologi Pancasila, yaitu sistem ekonomi yang merupakan usaha bersama berdasarkan kekeluargaan dan kegotongroyongan nasional.¹⁰ Asas kekeluargaan dalam perekonomian Indonesia sudah diatur secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yaitu *“perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”*. Maksud perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan adalah koperasi.

Namun hal tersebut bukan berarti bahwa hanya koperasilah bentuk badan usaha yang tepat untuk mencapai kesejahteraan bersama, karena koperasi, BUMN dan BUMS merupakan tiga badan usaha yang tidak terpisahkan satu dengan yang lain. Amanat Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 adalah bahwa asas kekeluargaan harus menjiwai semua badan usaha, bukan hanya badan usaha koperasi saja. Oleh karena itu, jika ada BUMN atau BUMS yang tujuan dan prinsipnya berasaskan gotong royong dan kekeluargaan serta berbentuk usaha bersama, maka hal tersebut merupakan *‘koperasi’*.

⁹ Marwan Effendy, “Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, Makalah : Disampaikan Dalam Seminar *“Usaha Menghindari Jerat Pidana Dalam Delik Korupsi pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun 2010”*, Diselenggarakan oleh Majalah Hukum Prosekutor di Hotel Patra, Semarang, tanggal 19 April 2011, hlm. 25-26

¹⁰ Mubyarto. (1987) *Ekonomi Pancasila : Gagasan dan Kemungkinan*, Jakarta: LP3ES, hlm. 31

Maksud usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberi manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat adalah tidak jelas, abstrak dan multi interpretasi. Oleh karena itu perlu formulasi yang jelas pengertian merugikan perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi tersebut.

4. Perbedaan Persepsi Kerugian Keuangan Negara atau Perekonomian Negara sebagai *Actual Loss* atau *Potential Loss*

Terdapat perdebatan pemahaman dalam penerapan frasa "*dapat merugikan*", sebab bertentangan dengan konsep kerugian secara nyata (*actual loss*) – kerugian harus sudah benar-benar terjadi. Sedangkan konsep kemungkinan kerugian (*potential loss*) memungkinkan bahwa dengan adanya perbuatan (melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan) memperkaya (menguntungkan) diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Walaupun belum terdapat kerugian keuangan negara atau perekonomian negara secara pasti, unsur kerugian negara tersebut sudah dapat diterapkan.

Adanya pemahaman yang berbeda terhadap unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" tersebut dapat dilihat dalam perkara korupsi yang melibatkan Direksi Bank Mandiri ECW Nelloe, Dkk, dimana pertimbangan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang membebaskan para terdakwa (ECW Nelloe, Dkk) dengan menyatakan unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" tidak terbukti. Kredit yang disalurkan Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara (CGN) belum dapat dikatakan merugikan negara karena perjanjian kredit masih berlangsung hingga September 2007 dan CGN selalu membayar cicilan hutang. Majelis berpendapat secara substansi Bank Mandiri tidak mengalami kerugian sehingga negara tidak dirugikan. Pertimbangan tersebut mengacu pada definisi kerugian negara dalam Pasal 1 butir 22 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang benar-benar nyata.¹¹

Kerugian negara tidak dipersyaratkan sudah timbul karena pada hakekatnya kerugian tersebut adalah akibat dari perbuatan memperkaya secara melawan hukum tersebut. Menurutnya, cukup menurut akal orang pada umumnya bahwa dari suatu perbuatan dapat menimbulkan kerugian negara tanpa menyebut jumlah kerugian negara tersebut. Hal ini menurutnya menjadi rancu apabila dihubungkan dengan "*unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi*" karena dari mana diperoleh pertambahan kekayaan tersebut kalau belum terjadi kerugian negara?

Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006, yang menyatakan bahwa "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*", berarti ada kerugian nyata (*actual loss*) maupun yang hanya bersifat potensial (*potential loss*). Pemahaman kata "*dapat*" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUPPK menyebabkan perbuatan yang akan dituntut bukan saja karena perbuatan tersebut "*merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*", akan tetapi hanya "*dapat*"

¹¹ "UU Korupsi Menganut Kerugian Negara Dalam Arti Formil", Hukumonline, Selasa, tanggal 21 Februari 2006

menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke pengadilan.¹²

Pemahaman kata "*dapat*" tersebut harus diartikan menurut penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUPPK yang menyatakan bahwa kata "*dapat*" sebelum frasa "*merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*", menunjukkan bahwa tindak pidana tersebut merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.¹³ Dengan demikian, unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" tersebut dapat dibuktikan dengan dua pendekatan: *Pertama*, nyata-nyata kerugian negara keuangan negara atau perekonomian negara sudah terjadi; *Kedua*, kemungkinan dapat menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

Konstruksi tersebut selaras dengan pendapat Komariah Emong,¹⁴ yang menganut konsep kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam arti delik formil. Unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" seharusnya diartikan merugikan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung, artinya suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan negara atau perekonomian negara apabila tindakan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian negara. Jadi, ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting. Konsep kerugian negara dalam arti delik formil sebenarnya sudah dikenal dalam UUPPK yang lama, yaitu UU No. 3 Tahun 1971.¹⁵

Namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017 yang menyatakan kata "*dapat*" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUPPK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan pertimbangan bahwa pencantuman kata "*dapat*" dalam UUPPK tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi terjadinya penyalahgunaan wewenang penegak hukum dan penerapan unsur merugikan keuangan negara dengan konsepsi *actual loss* lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional.¹⁶ Kondisi ini semakin menambah ketidakjelasan unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" dalam tindak pidana korupsi, karena sama-sama Mahkamah Konstitusi memberikan putusan pertimbangan yang berbeda terhadap persoalan yang sama sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 dan putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017.

4. Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atau Perekonomian Negara; Memperlambat Penanganan Tindak Pidana Korupsi

Penghitungan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sering kali memperlambat penuntasan perkara korupsi, karena proses penghitungan kerugian

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006

¹³ Lihat penjelasan pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁴ Guru Besar Hukum Pidana Universitas Padjajaran, Indonesia.

¹⁵ *UU Korupsi Menganut Kerugian Negara Dalam Arti Formil*, Hukumonline, tanggal 21 Februari 2006

¹⁶ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017

keuangan negara atau perekonomian negara memakan waktu yang cukup lama dan bahkan seringkali berlarut-larut dengan berbagai alasan.

Salah satu contoh adalah penanganan perkara korupsi proyek hambalang. Upaya KPK memproses terdakwa Deddy Kusdinar, AA Mallarangeng dan Teuku Bagus Muhammad Noor pada tingkat penuntutan terhambat karena KPK masih menunggu hasil audit BPK tentang penghitungan kerugian negara dalam proyek tersebut.¹⁷ Tidak hanya perkara korupsi ditingkat nasional, penanganan sejumlah perkara korupsi di daerah juga terhambat karena menunggu hasil audit keuangan negara. Laporan pemantauan KP2KKN Semarang menyebutkan pada tahun 2013 terdapat sedikitnya 17 perkara korupsi yang ditangani jajaran Kejaksaan dan Kepolisian di Jawa Tengah yang belum tuntas karena masih menunggu audit atau penghitungan kerugian keuangan negara dari BPK atau BPKP perwakilan Jawa Tengah.

Belum lagi keterlambatan tersebut akibat perdebatan mengenai siapa yang berwenang melakukan penghitungan (audit) kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, apakah BPK saja, atau termasuk juga BPKP, Inspektorat dan penegak hukum. Hal ini belum terdapat persepsi yang sama antara Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, ahli maupun para stakeholder terkait.

5. Konsep Ideal Rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK

Beberapa problematika sebagaimana diuraikan di atas terkait penerapan unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" yang pada hilirnya menjadi hambatan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, untuk mendorong percepatan pemberantasan korupsi, maka sebaiknya unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" dalam delik tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUPTPK sudah selayaknya dihilangkan,¹⁸ dengan alasan:

Pertama, unsur "*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" tidak masuk sebagai salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi menurut UNCAC yang sudah diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 2006.

Kedua, banyak tindak pidana korupsi yang tidak merugikan keuangan negara secara langsung, seperti tindak pidana penipuan.

Ketiga, terdapat perlakuan yang sama antara BUMN dan perusahaan swasta kalau terjadi tindak pidana korupsi yang melibatkan korporasi tersebut.

Keempat, membuka peluang dituntutnya kerugian non keuangan negara. Dampak korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian keuangan negara, namun juga kerugian lain seperti kerugian masyarakat atau sosial, pihak swasta, kerugian ekologis maupun kerugian lainnya.

¹⁷ Republika.CO.ID, Jakarta-KPK hingga kini belum menerima hasil audit investigatif proyek hambalang tahap II dari BPK untuk membawa perkara dugaan korupsi itu ke proses penuntutan. "Kalau penghitungan kerugian negara di BPK belum selesai, memang dapat menghambat ke proses penuntutan", kata Juru Bicara KPK Johan Budi di Jakarta, Senin tanggal 29 Juli 2013

¹⁸ Yunus Husein menekankan untuk masa yang akan datang sudah saatnya untuk mengubah *mindset*, bahwa tidak perlu memperlakukan lagi ada/tidaknya kerugian negara pada suatu tindak pidana korupsi. Yunus Husein. (2012) Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi (<http://pkbh.uad.ac.id/kerugian-negara-dalam-tindak-pidana-korupsi>)

Kelima, tanpa harus membuktikan unsur kerugian negara dapat mendorong percepatan penanganan perkara korupsi. Untuk menghitung kerugian negara yang dilakukan BPK atau BPKP memerlukan waktu yang lama, belum lagi mempermasalahkan siapa yang berwenang menghitung kerugian negara tersebut. Hal ini selaras dengan pandangan Indriyanto Seno Adji,¹⁹ penempatan unsur kerugian negara justru menjadi kendala bagi penegak hukum. Berdasarkan asas hukum pidana, sebenarnya perbuatan yang dipidana cukup adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Keberadaan unsur kerugian negara, makin menghambat pengusutan korupsi karena perhitungannya dilakukan lembaga lain, yakni BPK atau BPKP.

Keenam, keuntungan pokok dari tidak dimasukkannya unsur kerugian negara sebagai unsur delik korupsi yaitu tidak adanya polemik mengenai konsep keuangan negara atau perekonomian negara dan juga kewenangan dalam menghitung kerugian negara.

Ketujuh, sesuai penjelasan umum UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa dalam Undang-Undang tersebut, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.

Rumusan ideal ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPTPK menurut penulis adalah: *"Setiap orang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi"*. Sedangkan untuk Pasal 3 UUPTPK adalah *"setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan"*. Dengan formulasi yang seperti ini, maka penegak hukum tidak perlu lagi membuktikan adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam pasal tersebut.

Ditinjau dari pendekatan komparatif, ketentuan mengenai Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUPTPK yang menentukan unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sebagai salah satu unsur konstitutif merupakan ciri khas undang-undang korupsi di Indonesia yang tidak ditemukan dalam undang-undang korupsi di negara lain.²⁰ Dengan konsep yang demikian, akan memudahkan bagi penegak hukum untuk menjerat para pelaku korupsi, sehingga korupsi di Indonesia akan semakin menurun dan kesejahteraan masyarakat akan semakin meningkat.

6. Ketentuan UNCAC yang Tidak Diadopsi dalam UUPTPK di Indonesia

Sebanyak sekitar 55 pasal dalam UUPTPK Indonesia dengan beberapa jenis kualifikasi tindak pidana korupsi, namun masih ada beberapa jenis tindak pidana korupsi yang ada dalam UNCAC belum masuk terformulasikan ke dalam UUPTPK, antara lain :

- a. Pasal 16 ayat (1) UNCAC, tentang penyusunan pejabat publik asing dan pejabat organisasi internasional publik, disebutkan :

¹⁹ "Pembuktian Kerugian Negara Menghambat", Kompas, tanggal 30 September 2013, <http://www.kok.go.id/id/berita/berita.sub/1413-pembuktian-kerugian-negara-menghambat>.

²⁰ Atmasasminta,R.,& Wibowo, M. (2016). *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 204

“Negara Pihak wajib mengambil tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, janji, tawaran atau pemberian manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik asing atau pejabat organisasi internasional publik, secara langsung atau tidak langsung, untuk pejabat publik itu sendiri atau orang atau badan lain agar pejabat itu bertindak atau tidak bertindak melaksanakan tugas resminya, untuk memperoleh atau mempertahankan bisnis atau manfaat lain yang tidak semestinya dalam kaitannya dengan pelaksanaan bisnis internasional.”²¹

b. Pasal 21 huruf a dan huruf b UNCAC, tentang penyiuapan di sektor swasta, yaitu:

“Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja dalam rangka kegiatan ekonomi, keuangan atau perdagangan : (a) janji, penawaran atau pemberian, secara langsung atau tidak langsung, manfaat-manfaat yang tidak semestinya kepada orang yang memimpin atau bekerja, dalam jabatan apa pun, untuk badan sektor swasta, untuk dirinya atau untuk orang lain, agar ia dengan melanggar tugasnya, bertindak atau tidak bertindak; (b) permintaan atau penerimaan, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya oleh orang yang memimpin atau bekerja, dalam jabatan apapun, dibadan sektor swasta, untuk dirinya atau untuk orang lain, agar ia dengan melanggar tugasnya bertindak atau tidak bertindak.”²²

c. Pasal 22 UNCAC, tentang penggelapan kekayaan di sektor swasta, yaitu :

“Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja dalam rangka kegiatan ekonomi, keuangan atau perdagangan, penggelapan oleh orang yang memimpin atau bekerja, dalam jabatan apapun, dibadan sektor swasta, terhadap kekayaan, dana atau sekuritas swasta atau barang lain yang berharga yang dipercayakan kepadanya karena jabatan.”²³

Mencermati beberapa ketentuan UNCAC yang belum masuk ke dalam UUPTPK tersebut menunjukkan bahwa hukum positif tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia masih belum sepenuhnya selaras dengan UNCAC. Hal ini menjadikan upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia masih belum optimal, sementara beberapa ketentuan tersebut merupakan tindak pidana korupsi yang menghambat pembangunan nasional.

7. Penutup

Penerapan unsur yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dalam UUPTPK mengalami banyak hambatan, sehingga mempengaruhi keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Beberapa faktor penghambat, antara lain: Terjadinya tumpang tindih pengertian keuangan negara; Pengertian perekonomian negara dalam UUPTPK tidak jelas, kabur dan multitafsir, sehingga

²¹ Lihat terjemahan Bahasa Indonesia dalam pasal 16 ayat (1) *United Nations Convention Against Corruption*, 2003

²² Lihat terjemahan Bahasa Indonesia dalam pasal 21 huruf a dan b *United Nations Convention Against Corruption*, 2003

²³ Lihat terjemahan Bahasa Indonesia dalam pasal 22 *United Nations Convention Against Corruption*, 2003

tidak ada parameter yang jelas bagi aparat penegak hukum; Perbedaan pemahaman kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sebagai kerugian *actual loss* atau *potential loss*; hingga tidak adanya kesepahaman mengenai instansi yang berwenang melakukan penghitungan (audit) kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Oleh karena penerapan unsur “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” banyak menimbulkan permasalahan, maka sebaiknya unsur tersebut bukan merupakan unsur yang wajib dibuktikan. Namun cukup sebagai alasan pemberatan pemidanaan dan menentukan besarnya uang pengganti yang harus dibayar oleh terdakwa. Di samping itu, UUPTPK Indonesia juga belum sepenuhnya selaras dengan UNCAC. Maka dari itu, diperlukan kebijakan legislasi dengan melakukan revisi terhadap materi dalam UUPTPK dalam menyukseskan agenda pemberantasan korupsi di Indonesia.

Referensi

- Aidt, T. S. (2009). “Corruption, Institutions, and Economic Development”. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2): 271-291.
- Arsil. “Bahan Presentasi Forum Group Discussion Studi tentang Disparitas Putusan Dalam Perkara Korupsi” ICW, Gren Alia, tanggal 19 September 2013.
- Atmadja, A.P.S. (2005). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Toeri, Praktik, dan Kritik*, Jakarta: UI Press.
- Atmasasminta, R., & Wibowo, M. (2016). *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Friedman, L.M. (2011). *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Harifin A. Tumpa. Ketua MA, dalam jumpa pers “Catatan Akhir Tahun Kinerja MA” di Gedung MA, Jakarta, Kompas.com, Jum’at 30 Desember 2011.
- Hukum Online. “Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan”, Senin, 31 Juli 2006, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1524/definisi-keuangan> Diakses pada 16 Mei 2016.
- Husein, Y. (2012) “Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi” (<http://pkbh.uad.ac.id/kerugian-negara-dalam-tindak-pidana-korupsi>)
- Lopa, B., & Yamin, M. (1977). *Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kipas Putih Aksara.
- Marwan Effendy, “Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, Makalah : Disampaikan Dalam Seminar “Usaha Menghindari Jerat Pidana Dalam Delik Korupsi pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun 2010”, Diselenggarakan oleh Majalah Hukum Prosekutor di Hotel Patra, Semarang, tanggal 19 April 2011.
- Marzuki, P.M. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mubyarto. (1987). *Ekonomi Pancasila : Gagasan dan Kemungkinan*, Jakarta: LP3ES.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017