



MENYOROT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XIV/2016 TERKAIT UNSUR “DAPAT MERUGIKAN KEUANGAN ATAU PEREKONOMIAN NEGARA” DALAM PERKARA KORUPSI

Muhammad Iftar Aryaputra; B. Rini Heryanti; Dhian Indah Astanti*

* Fakultas Hukum Universitas Semarang

Info Artikel

Sejarah Artikel:

Diterima Maret 2017
Disetujui April 2017
Dipublikasikan Mei 2017

Keywords:

*corruption, the
Constitutional Court, the
country's financial losses*

Abstrak

Salah satu unsur delik (delik bestadell) yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah “dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara”. Dengan demikian, harus dimaknai bahwa kerugian negara dalam kedua pasal aquo bisa nyata (actual loss) maupun baru sebatas potensi (potential loss). Pasca keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016, unsur kerugian negara dalam kedua pasal aquo harus berupa kerugian yang nyata (actual loss). Hal ini disebabkan Mahkamah Konstitusi menilai bahwa kata “dapat” dalam kedua pasal aquo bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 (inkonstitusional) dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Permasalahan dalam penelitian, yaitu: (1) Bagaimana kedudukan unsur (bestanddeel) kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi sebelum dan setelah keluarnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016?; (2) Bagaimana prosedur penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pasca keluarnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016? Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan data sekunder sebagai data utama. Penelitian yang dilakukan terfokus pada Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016.

Abstract

One of the elements of the offense contained in Article 2 verse (1) and Article 3 of Law No. 31 of 1999 on Corruption Eradication is "can be detrimental to the finances or the economy of the country". Thus, it should be understood that the loss to the state in both passages quo It can be actual loss or potential losses. Post-discharge Constitutional Court Decision No. 25 / PUU-XIV / 2016, the state loss in both passages quo should be a real loss (actual loss). This is due to the Constitutional Court considered that the word "may" in the second chapter NRI quo contrary to the Constitution of 1945 (unconstitutional) and does not have binding legal force. The research problem, namely: (1) The position of the element losses to the state in a corruption case before and after the release of Constitutional Court Decision No. 25/PUU-XIV/2016?; (2) How does law procedure enforcement against corruption after the release of Constitutional Court Decision No. 25/PUU-XIV / 2016? This research is a normative law, with secondary data as the main data. Research conducted focused on the Constitutional Court ruling No. 25/ PUU-XIV/2016.

PENDAHULUAN

Statistik menunjukkan bahwa bangsa Indonesia sampai saat ini masih bergelut dengan korupsi. Korupsi yang menggurita menunjukkan eksistensinya disemua lini, jajaran, dan kepangkatan, baik pusat maupun daerah. Genderang perang melawan korupsi sudah lama digaungkan, namun demikian korupsi masih merajalela. Transparency International Indonesia memberikan data terkait posisi Indonesia kaitannya dengan korupsi.¹

Tabel *Corruption Perception Index of Indonesia, Year 2012 until 2016*

Year of	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Corruption Perception Index</i>	32	32	34	36	37
<i>Rank of the Country</i>	118	114	107	88	90

Sumber: Transparency International Indonesia

Survey dilakukan terhadap 176 negara. Pada periode tahun 2016, Indonesia menempati posisi 90 dari 176 negara. Dilihat dari *Corruption Perception Index* (Indeks Persepsi Korupsi), Indonesia masih dikategorikan sebagai negara yang memiliki kuantitas tinggi berkaitan dengan fenomena korupsi. Semakin mendekati 100, suatu IPK sebuah negara, maka negara tersebut dikategorikan sebagai negara yang relatif bersih dari korupsi. Sebaliknya, suatu negara yang memiliki IPK mendekati 0, dikategorikan sebagai negara yang korup.

Ditinjau dari perspektif kebijakan kriminal, penanggulangan korupsi dapat dilakukan melalui kebijakan penal dan non

penal. Pada prinsipnya, upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui dua strategi/kebijakan, yaitu strategi penal dan strategi nonpenal. Kebijakan penal lebih menitikberatkan upaya represif/penindakan terhadap kejahatan yang terjadi. Sebaliknya, kebijakan nonpenal lebih menitikberatkan pada upaya preventif dalam mencegah terjadinya kejahatan.²

Strategi penanggulangan korupsi bukannya tanpa hambatan. Melihat fenomena dalam satu dasawarsa terakhir, ada beberapa peristiwa yang berpotensi menjadi penghambat dalam penanggulangan korupsi di Indonesia. Salah satunya yaitu fenomena *corruptor fight back* dalam bentuk pengujian/*Judicial Review* terhadap UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya ditulis UU PTPK).³

Tercatat, beberapa uji materi terhadap substansi UU PTPK yaitu:⁴

1. Uji materi yang diajukan pada tahun 2006 oleh Dawud Djatmiko, yang kemudian diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006;
2. Uji materi terhadap Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor yang diajukan terpidana kasus pengadaan obat-obatan di Dinas Kesehatan Buru (Ambon),

² Barda Nawawi Arief. 2008. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana. Hlm. 77-79

³ Endarto. 2014. *Kendala KPK dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*. *Jurnal Lingkaran Widyaiswara*, Edisi 1 No. 3, Juli – September 2014

⁴ Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57050cd1350e5/kisah-pengujian-pasal-2-dan-3-uu-tipikor>, pada 1 Februari 2017

¹ Tabel diolah dan diakses dari Transparency Internasional Indonesia, <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2017/01/25/corruption-perceptions-index-2016>

Salim Alkatiri pada 1999-2003, yang diajukan tahun 2008;

3. Uji materi terhadap Pasal 2 ayat (1) UU Pemberantasan Tipikor khususnya frasa “pidana penjara paling singkat 4 tahun”, pada tahun 2012;
4. Uji materi terhadap Pasal 2 ayat (1) berikut penjelasannya UU PTPK yang dimohonkan terpidana korupsi Samady Singarimbun, yang diajukan tahun 2013.
5. Uji materi terhadap ketentuan Pasal 2 dan 3 UU PTPK mengenai frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor.

Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK menjadi primadona dalam penegakan hukum anti korupsi, sehingga wajar apabila sering terjadi “serangan” terhadap kedua pasal *aquo*. Dari beberapa contoh uji materi di atas, terlihat bahwa yang sering diuji adalah kedua pasal *aquo*.

Uji materi terhadap norma Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan Tipikor mengenai frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perkenomian negara”, telah diputus melalui Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016. Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, menyatakan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menilik amar putusan MK tersebut, harus dimaknai demikian, kerugian negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi harus nyata (*actual loss*). Sebelum keluarnya putusan tersebut, kerugian negara dalam pasal *aquo*, tidak harus kerugian yang nyata. Melainkan bisa berupa potensi kerugian (*potential loss*).

Putusan MK di atas menciptakan polemik di kalangan akademisi dan praktisi. Banyak pihak menilai bahwa putusan tersebut menjadi penghambat dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menilai bahwa putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 tidak tepat.⁵ Dengan demikian, apabila mengacu pada putusan MK di atas, setiap tersangka yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor, harus ada bukti nyata bahwa akibat perbuatannya negara mengalami kerugian yang nyata.

Pada prinsipnya, penelitian ini berupaya menyoroti Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menyatakan frasa “dapat” yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Berdasarkan sekelumit uraian di atas, maka dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut: 1) Bagaimana kedudukan unsur (*bestanddeel*) kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi sebelum dan setelah keluarnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016? dan 2) Bagaimana prosedur penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pasca keluarnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016?

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah 1) menganalisis kedudukan unsur kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi sebelum dan sesudah keluarnya Putusan

⁵ PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan) Indonesia, *Putusan MK Dianggap Menghambat Pemberantasan Korupsi*, diakses dari <http://www.pshk.or.id/id/berita/pshk-dalam-berita/putusan-mk-dianggap-menghambat-pemberantasan-korupsi/>, tanggal 1 Februari 2017

MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 dan 2) mengetahui prosedur penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pasca keluarnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang didukung dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Data utama dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapatkan melalui studi pustaka. Dalam penelitian ini, data sekunder terutama bersumber dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 yang dikategorikan sebagai bahan hukum primer. Data yang telah diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Sebelum dan Setelah Keluarnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016

Berdasarkan penelitian yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW), Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor merupakan favorit aparat penegak hukum dalam menjerat pelaku korupsi. Dari 735 kasus korupsi yang diperiksa dan diputus ditingkat kasasi Mahkamah Agung pada tahun 2013, sebanyak 503 perkara (68,43%) menggunakan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor. Sedangkan 147 perkara (20%) pelaku dijerat dengan Pasal 2 UU

Pemberantasan Tipikor.⁶ Keadaan ini menunjukkan bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 adalah primadona dalam UU PTPK, sehingga tidak mengherankan apabila sering menjadi sasaran uji materi (*judicial review*).

Redaksional Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTPK dapat dilihat dalam uraian berikut:

Pasal 2 ayat (1):

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Subyek dalam Pasal 2 ayat (1) adalah setiap orang. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTPK, setiap orang meliputi orang perorang (*natuurlijk person*) dan korporasi. Subyek hukum berupa orang dapat ditujukan kepada orang pada umumnya, pegawai negeri, dan penyelenggara negara. Sanksi pidana yang diancamkan dalam Pasal 2 ayat (1) adalah penjara dan denda yang dirumuskan secara kumulatif. Hal ini berarti hakim harus menjatuhkan semua jenis sanksi yang diancamkan. Model perumusan sanksi secara kumulatif adalah model yang kaku, hal ini dapat menimbulkan suatu permasalahan yuridis apabila

⁶ ICW, *Policy Paper: Hasil Penelitian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi* hal 19, diakses dari <http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Kajian/policypaperkeuangannegara.pdf>. Diunduh tanggal 1 Februari 2017

tersangka/terdakwanya adalah korporasi. Hal ini dikarenakan, menurut Pasal 20 ayat (7) UU PTPK korporasi hanya bisa dijatuhkan pidana denda.

Unsur-unsur dari Pasal 2 ayat (1) di atas, dapat dituliskan sebagai berikut:

1. Melawan hukum;
2. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
3. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Sedangkan redaksional Pasal 3 UU PTPK dapat dituliskan sebagai berikut:

Pasal 3:

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

Pasal 3 memiliki subyek yang sama dengan Pasal 2 di atas, dimana subyeknya adalah setiap orang yang dapat diartikan orang perorang atau korporasi. Namun perlu ditekankan disini, mengingat Pasal 3 adalah pasal penyalahgunaan jabatan atau kedudukan, maka disyaratkan bahwa setiap orang yang dimaksud Pasal 3 adalah orang yang memiliki jabatan atau kedudukan. Dilihat dari sudut ancaman sanksi pidananya, sanksi yang diancamkan Pasal 3 lebih ringan dibanding Pasal 2 ayat (1). Ancaman sanksi pidana dalam Pasal 3 dirumuskan secara campuran (gabungan antara kumulatif dan alternatif), sehingga

hakim dapat memilih salah satu jenis sanksi atau menjatuhkan kedua jenis sanksi sekaligus.

Sedangkan unsur-unsur dari Pasal 3 UU PTPK, dapat dituliskan sebagai berikut:

1. Dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
2. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
3. yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dari ketiga unsur Pasal 3 di atas, unsur pertama adalah unsur subyektif. Sedangkan unsur kedua dan ketiga adalah unsur obyektif.

Dari kedua pasal *aquo*, nampak ada unsur yang sama, yaitu unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya dirumuskan dalam Pasal 2 dan 3. Selebihnya, tidak diperlukan unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara untuk membuktikan ada tidaknya korupsi pada pasal-pasal yang lain.

Dalam redaksinya, terdapat penambahan frasa "dapat". Hal ini dimaknai bahwa unsur kerugian negara atau perekonomian negara tidak perlu ada. Dengan demikian, unsur kerugian negara atau perekonomian negara bisa masih dalam tahap potensi (*potential loss*). Karena kerugian yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3 tidak harus terjadi, sehingga jenis deliknya adalah delik formil. Delik formil merupakan delik yang menitikberatkan pada perbuatan, tanpa mensyaratkan adanya akibat.

Sampai di sini dapat disimpulkan bahwa unsur kerugian dan perkenomian negara, baik dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3

UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak harus berupa kerugian yang nyata (*actual loss*). Keadaan ini mengalami perubahan ketika frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” di *judicial review*.

Pengajuan uji materi terhadap unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTPK diajukan oleh Firdaus, S.T., M.T., Drs. H. Yulius Nawawi, Ir. H. Imam Mardi Nugroho, Ir. H. H.A. Hasdullah, M.Si., H. Sudarno Eddi, S.H., M.H., Jamaludin Masuku, S.H., Jempin Marbun, S.H., M.H. Para penggugat melakukan uji materi terhadap frasa “dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara” yang terkandung dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK. Dalam putusannya, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasca keluarnya putusan MK tersebut, maka terjadi perubahan dalam unsur “dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara”. Sebelum keluar putusan MK, maka Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTPK termasuk delik formil, yang tidak mensyaratkan akibat berupa kerugian keuangan dan perekonomian negara. Namun setelah keluarnya putusan MK, Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTPK menjadi delik materiil, dengan mensyaratkan harus ada akibat berupa kerugian keuangan dan perekonomian negara. Dengan demikian, ada perubahan dari *potential loss* saja ke arah *actual loss*.

Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi Pasca Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016

Pada prinsipnya, Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan norma yang diambil dari ketentuan undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b. bunyi Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b dapat dituliskan sebagai berikut:

- a. barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- b. barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dilihat dari perumusannya, Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b UU No. 3 Tahun 1971 merupakan delik yang diformulasikan sebagai delik materiil. Dengan demikian, unsur kerugian negara dan atau perekonomian negara dalam pasal tersebut harus nyata (*actual loss*). Dalam perkembangannya, UU No. 3 Tahun 1971 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 44 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b dimodifikasi dan dijadikan sebagai ketentuan norma dalam Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU No. 31 Tahun 1999. Dengan demikian, apabila dalam UU No. 3 Tahun 1971, delik memperkaya dan menguntungkan dirumuskan secara materiil, sebaiknya dalam UU No. 31 Tahun 1999 dirumuskan secara formil. Dalam perkembangannya, formulasi Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 diubah menjadi delik formil oleh MK melalui Putusan No. 25/PUU-XIV/2016. Dapat dikatakan, kualifikasi deliknya kembali seperti Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b UU No. 3 Tahun 1971 yaitu delik materiil.

Diubahnya Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 menjadi delik materiil, mengandung beberapa konsekuensi yuridis, yaitu:

1. unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara harus tampak/terwujud/nyata (*actual loss*);
2. untuk bisa dikatakan sebagai delik korupsi, maka harus ditentukan terlebih dulu adanya kerugian yang nyata;
3. untuk menentukan ada atau tidaknya unsur kerugian negara, harus melalui prosedur yang dilakukan instansi yang memiliki kewenangan untuk itu.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, terdapat beberapa lembaga/ instansi/pihak yang sebenarnya diberikan kewenangan untuk menentukan jumlah kerugian keuangan negara. Penegasan atas hal ini paling tidak dapat kita baca dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999, yang pada pokoknya menyatakan bahwa kerugian keuangan negara yang nyata adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang

berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dengan demikian, undang-undang memberikan kewenangan bagi instansi/pihak lain untuk menyatakan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara. Dalam praktek penegakan hukum, lembaga yang digunakan untuk menentukan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara, khususnya dalam perkara korupsi adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pasca putusan MK, penentuan kerugian keuangan negara menjadi unsur mutlak yang harus dipenuhi, sehingga adanya kerugian keuangan negara harus dapat dinyatakan terlebih dahulu oleh instansi yang berwenang.

Secara singkat, kerugian negara dapat didefinisikan sebagai kekurangan atas keuangan negara. Dalam Penjelasan Umum UU No. 31 Tahun 1999, diberikan definisi keuangan negara yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. berada dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. berada dalam penguasaan, pengelolaan, 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. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian

yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Selain oleh UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, definisi yuridis tentang keuangan negara juga diberikan oleh UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasal 1 angka 7 UU BPK menyatakan bahwa keuangan negara adalah 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.

Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undanganyang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.⁷

Terkait dengan definisi kerugian keuangan negara, UU No. 31 Tahun 1999 tidak memberikan definisi tentang merugikan keuangan negara. Namun demikian, UU No. 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara (Pasal 1 butir 22) dan UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 1 butir 15) memberikan definisi kerugian negara/daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dengan demikian, unsur-unsur kerugian negara dapat dituliskan sebagai berikut:

1. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
2. kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
3. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Untuk menentukan adanya unsur kerugian keuangan negara, hanya bisa dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk menghitung kerugian negara. Dalam hal ini, lembaga yang memiliki kewenangan untuk menentukan ada tidaknya kerugian negara dilakukan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan ini merupakan kewenangan yang diberikan langsung oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23E ayat (1) yang menyatakan, “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab

⁷ ICW. *Ibid.* Hlm. 23

tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara, diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK, yang menyatakan, “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”.

Ketentuan Pasal 10 UU BPK dipertegas oleh Mahkamah Agung (MA). Sebagai salah satu pemegang tampuk kekuasaan yudikatif tertinggi di Indonesia, MA mengeluarkan Surat Edaran MA No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, dalam rumusan rapat pleno kamar Mahkamah Agung. Dalam salah satu rumusannya, Kamar Pidana MA menyatakan sebagai berikut:

Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/ Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Dilihat dari rumusan Kamar Pidana MA, ada hal menarik untuk dikaji lebih

lanjut, yakni terkait dengan kewenangan instansi lain dalam hal menyatakan ada tidaknya kerugian negara. Rumusan di atas menyatakan hanya BPK yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menyatakan adanya kerugian keuangan negara. Sedangkan instansi lain, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/ Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah dinyatakan tidak memiliki kewenangan untuk menyatakan adanya unsur kerugian keuangan negara.

Berbagai pihak menilai, rumusan Kamar Pidana MA mengenai penentuan lembaga yang berwenang menyatakan kerugian keuangan negara berpotensi menghambat proses peradilan terhadap perkara korupsi. Pernyataan ini dilontarkan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW).⁸ BPK merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, sedangkan BPKP adalah lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Dilihat dari norma pembentuknya, tentu BPK merupakan lembaga yang secara ketatanegaraan lebih tinggi dari BPKP. Namun dalam prakteknya, penuntut umum sering menggunakan hasil penghitungan kerugian keuangan negara dari dua lembaga untuk membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi. Kedua lembaga dimaksud adalah BPK dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).⁹

⁸ Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt588308107da31/icw--sema-4-2016-berpotensi-hambat-pemberantasan-korupsi>

⁹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negara-sema-pun-tak-mengikat>

Dasar pembentukan BPKP adalah Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Menurut ketentuan Pasal 52 Kepres tersebut, dinyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peran BPKP ditegaskan melalui Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Menurut Perpres tersebut, BPKP merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

Salah satu fungsi yang dimiliki oleh BPKP berdasarkan Pasal 3 huruf b, Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 adalah pelaksanaan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, wajar apabila BPKP dinyatakan sebagai lembaga selain BPK

yang dapat menentukan adanya unsur kerugian negara.

Secara normatif, ketentuan di atas diperkuat oleh Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999, “Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”. Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 31 ayat (1), maka undang-undang mengamanatkan bahwa unsur kerugian merupakan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Frasa “instansi yang berwenang” merujuk pada fungsi BPK atau BPKP.

KPK sebagai lembaga yang memiliki fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sekaligus, tidak memiliki kewenangan untuk menjadi auditor yang menentukan ada tidaknya unsur kerugian negara. Namun demikian, KPK dapat melakukan koordinasi dengan instansi lain terkait dengan adanya kerugian keuangan negara. Dalam perkembangannya, berdasarkan Putusan MK No. 31/PUU-X/2012,¹⁰ Mahkamah Konstitusi berpendapat KPK bisa menyatakan sendiri unsur kerugian keuangan negara dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu serta tidak menutup kemungkinan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.¹⁰

¹⁰ Vide: Putusan MK No. 31/PUU-X/2012. Hlm. 53

Sebenarnya, ketentuan KPK dalam melakukan koordinasi terkait unsur kerugian keuangan negara sudah diatur dalam Pasal 6 huruf a UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Pasal 6 UU KPK menyatakan bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;”. Sedangkan penjelasan Pasal 6 UU KPK menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang” termasuk Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen”. Dengan demikian, UU KPK sebenarnya mengakui hubungan koordinasi KPK dengan BPK maupun BPKP dalam menentukan adanya unsur kerugian keuangan negara.

Ditegaskan pula dalam Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, BPKP dapat juga melakukan kerja sama yang dengan instansi penyidik, baik dari KPK, kejaksaan, maupun kepolisian. Jadi, BPKP bisa membantu penyidik mengungkap kasus korupsi dengan cara mengaudit investigatif ataupun menghitung kerugian keuangan negara.¹¹

Mengingat korupsi telah dinyatakan sebagai suatu kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) oleh UU KPK, maka penanganan korupsi juga harus dilakukan dengan cara yang luar biasa pula. Penulis memandang, kedudukan BPKP sebagai

lembaga yang dibentuk oleh Presiden, memiliki kewenangan untuk menentukan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara. Namun demikian, penulis juga menilai ada tugas dan wewenang yang saling tumpang tindih antara BPK dan BPKP. Dengan demikian, seharusnya dibuat formulasi yang tepat dalam menentukan batas-batas kewenangan yang tegas antara BPK dan BPKP. Dalam praktek selama ini, kewenangan antara BPK dan BPKP tidak jelas, sehingga berpotensi menimbulkan kericuhan dalam penegakan hukum.

Terlepas dari pro kontra lembaga/instansi mana yang dapat menentukan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara, KPK tidak bisa menentukan sendiri suatu keadaan dimana terdapat kondisi adanya kerugian keuangan negara. Satu hal yang pasti, untuk menentukan ada tidaknya unsur kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi harus dilakukan oleh instansi lain yang berwenang. Pasca putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, dalam peradilan perkara tindak pidana korupsi yang dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999, unsur kerugian keuangan negara harus terlebih dulu dinyatakan secara nyata. Dengan demikian, harus ada penilaian mengenai kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh instansi yang berwenang. Sebagai delik materiil, tidak terbuktinya unsur kerugian keuangan negara bisa berakibat bebasnya pelaku korupsi.

Terkait dengan hal ini, penulis berpendapat bahwa unsur kerugian keuangan negara yang diputus MK yaitu harus berupa kerugian keuangan negara yang nyata, perlu untuk ditinjau ulang. Penulis beranggapan bahwa hal ini tidak sejalan dengan semangat pemberantasan

¹¹ Diakses dari <http://www.antikorupsi.org/en/content/legalitas-kesaksian-auditor-bpkp>

korupsi. Apabila merujuk pada definisi korupsi, yang berarti segala macam perbuatan yang tidak baik. Andi Hamzah memberikan definisi korupsi sebagai suatu kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.¹² Nampaknya definisi di atas juga sama dengan definisi yang diberikan Blacks Law Dictionary, yang menyatakan korupsi sebagai *depravity* (kerusakan, kejahatan moral), *perversion* (perbuatan tidak wajar), *or taint* (menodai); *an impairment of integrity, virtue, or moral principle* (pengrusakan terhadap integritas nilai-nilai kebaikan atau moralitas); *esp., the impairment of a public official's duties by bribery* (kerusakan yang dilakukan pegawai negara dalam menjalankan tugasnya dengan penyuapan).¹³ Dari definisi korupsi di atas, tidak mensyaratkan adanya unsur kerugian keuangan negara.

Dilihat dari uraian-uraian definisi korupsi di atas, secara sempit dapat diartikan jika korupsi adalah suatu kejahatan moral. Dengan demikian, korupsi lebih kepada suatu keadaan moral yang rusak/busuk. Oleh karena itu, sebenarnya sudah dapat dikatakan sebagai suatu perbuatan korupsi manakala perbuatan seseorang yang dilakukan mengandung unsur-unsur kejahatan moral. Suatu perbuatan yang mengandung unsur kejahatan moral adalah suatu perbuatan yang melawan hukum/bertentangan dengan hukum. Apabila diterima

pandangan demikian, maka seharusnya unsur kerugian keuangan negara dalam korupsi bukan menjadi hal yang absolut, melainkan bersifat fakultatif. Dengan demikian, maka sebenarnya perbuatan seseorang yang memperkaya diri sendiri secara melawan hukum/illegal/bertentangan dengan norma kemasyarakatan, sudah bisa dikatakan sebagai suatu perbuatan korupsi. Indriyanto Seno Adji, bahkan menyatakan, penempatan unsur kerugian keuangan negara justru menjadi kendala bagi penegak hukum. Berdasarkan asas hukum pidana, sebenarnya perbuatan yang dipidana cukup adanya perbuatan yang bersifat melawan hukum (*wedderrechtelijk*) atau penyalahgunaan wewenang.¹⁴

Selain itu, mengingat bahwa dalam penjelasan umum UU KPK, dinyatakan bahwa korupsi adalah kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), bahkan juga dapat dilihat sebagai *hostis humanis generis* (musuh bersama umat manusia), yang menasar pada rusaknya/bejadnya mentalitas manusia, akan dirasakan kurang sejalan dengan maksud upaya pemberantasan korupsi, apabila dalam perkara korupsi harus pula menyertakan kerugian keuangan negara secara nyata.

SIMPULAN

Dilihat dari sisi keilmuan, Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikualifikasikan sebagai delik formil. Hal ini dikarenakan kedua pasal *aquo* tidak memerlukan adanya akibat berupa kerugian keuangan negara. Kedua pasal *aquo* menggunakan kalimat “dapat merugikan

¹² Andi Hamzah sebagaimana dikutip Adami Chazawi. 2016. Hukum Pidana Korupsi di Indonesia. Jakarta: Rajagrafindo. Hlm. 1

¹³ Bryan A. Garner (ed). 2009. *Blacks Law Dictionary-Ninth Edition*. United States: Thomson Reuters. Hlm. 397

¹⁴ ICW. *Op. Cit.*, Hlm. 43.

keuangan negara atau perekonomian negara”. Kalimat ini dimaknai bahwa unsur kerugian keuangan negara bisa berupa potensi (*potential*) atau nyata (*actual*). Dikualifikasikannya Pasal 2 dan 3 sebagai delik formil, memiliki konsekuensi jika unsur kerugian keuangan negara tidak menjadi unsur mutlak. Selama perbuatan seseorang yang dilakukan bersifat melawan hukum atau dengan menyalahgunakan kewenangan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, maka sudah dapat dijerat dengan ketentuan kedua pasal *aquo*. Dengan demikian, unsur kerugian keuangan negara hanya menjadi unsur tambahan.

Keadaan di atas, berubah sejak Mahkamah Konstitusi menggelar uji materi terhadap frasa “dapat” terhadap norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK. Dalam putusannya No. 25/PUU-XIV/2016, MK menyatakan bahwa frasa “dapat” dalam kedua pasal *aquo* dinyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut mengandung konsekuensi yuridis yang berbeda dengan sebelumnya. Apabila sebelum keluar putusan MK tersebut, unsur kerugian keuangan negara bukan menjadi syarat mutlak, setelah keluarnya putusan MK, unsur kerugian keuangan negara harus ada/nyata. Secara tidak langsung, MK juga mengubah kualifikasi delik dari Pasal 2 dan 3 UU PTPK, yang tadinya sebagai delik formil menjadi delik materiil.

Berkaitan dengan hal di atas, maka konsekuensinya dari putusan MK yang menyatakan bahwa unsur kerugian keuangan negara harus dibuktikan, adalah adanya lembaga/instansi yang berwenang untuk menilai ada tidaknya kerugian keuangan negara. Dalam hal ini, lembaga/instansi yang dapat dimintai bantuan untuk menyatakan ada tidaknya

unsur kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hasil penilaian dari BPK atau BPKP harus dijadikan sebagai unsur yang wajib untuk disertakan dalam perkara korupsi. Tanpa adanya penilaian kerugian keuangan negara yang nyata oleh BPK ataupun BPKP, maka dinyatakan tidak terjadi tindak pidana korupsi.

UCAPAN TERIMAKASIH

Dengan terselesaikannya penelitian yang dituangkan dalam jurnal ini maka penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang memberikan dukungan

DAFTAR PUSTAKA

- Chazawi, Adami. 2016. Hukum Pidana Korupsi di Indonesia. Jakarta: Rajagrafindo.
- Endarto. 2014. Kendala KPK dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia. Jurnal Lingkar Widyaiswara. Edisi 1 No. 3, Juli – September 2014.
- Garner (ed), Bryan A. 2009. Blacks Law Dictionary-Ninth Edition. United States: Thomson Reuters.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57050cd1350e5/kisah-pengujian-pasal-2-dan-3-uu-tipikor>, pada 1 Februari 2017.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt588308107da31/icw--sema-4-2016-berpotensi-hambat-pemberantasan-korupsi>
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negara-sema-puntak-mengikat>
- <http://www.antikorupsi.org/en/content/legalitas-kesaksian-auditor-bpkp>
- ICW. Policy Paper: Hasil Penelitian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi, diakses dari

- <http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Kajian/policypaperkeuanganegara.pdf> tanggal 1 Februari 2017.
- Nawawi Arief, Barda. 2008. Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan. Jakarta: Kencana.
- PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan) Indonesia, Putusan MK Dianggap Menghambat Pemberantasan Korupsi, diakses dari
- <http://www.pshk.or.id/id/berita/pshk-dalam-berita/putusan-mk-dianggap-menghambat-pemberantasan-korupsi/>, tanggal 1 Februari 2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-X/2012.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.
- Transparency Internasional Indonesia, <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2017/01/25/corruption-perceptions-index-2016>